

Centro Diritti Umani
Università di Padova

Annuario italiano dei diritti umani

Il meglio del 2025



UNIVERSITÀ DI PADOVA

Centro di Ateneo
per i Diritti umani
"Antonio Papisca"

Il meglio del 2025. Annuario italiano dei diritti umani.
Numero speciale, maggio 2026.

ISSN 3035-5435

Università di Padova
Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” | 2026



Sommario

Sommario.....	3
Prefazione.....	7
PARTE I - Adeguamento al diritto internazionale dei diritti umani.....	9
1. Il recepimento in Italia delle norme europee in materia di diritti umani nel 2025: Legge 91/2025.....	9
2. Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU): V Piano d’Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2025–2029).....	12
PARTE II - L’infrastruttura dei diritti umani in Italia.....	16
1. Suicidi e decessi in carcere: Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale 2025.....	16
2. L'Italia ha lottato per proteggere i più vulnerabili nel 2024? - Rapporto di Amnesty International sullo stato dei diritti umani nel mondo 2025.....	18
3. Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: pubblicato il Report Analitico sul Sistema Penitenziario.....	19
4. Associazione Antigone: presentato il Rapporto di metà anno “L’Emergenza è adesso” - Le carceri italiane tra sovraffollamento e diritti negati.....	20
5. L'Italia nel rapporto sui diritti fondamentali 2025 della FRA: questioni emergenti, progressi e sfide persistenti.....	24
6. Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale (GNPL): analisi del Report analitico “Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale” dell’Osservatorio penitenziario adulti.....	28
7. Civicus Monitor Report 2025: in Italia lo spazio civico risulta ostruito.....	33
8. Save the Children: la sedicesima edizione dell'Atlante dell'Infanzia descrive l'adolescenza tra solitudine, disuguaglianze e intelligenza artificiale in Italia.....	34
PARTE III - L’Italia in dialogo con le istituzioni internazionali.....	36
1. La Revisione Periodica Universale dell'Italia nel 2025.....	37
1.1 48a Sessione della Revisione Periodica Universale: l'Italia sotto esame.....	37
1.2 L'Italia e il quarto ciclo della Revisione Periodica Universale (UPR): impegni, preoccupazioni e prospettive future.....	39
2. Il caso Elmasry contro l'Italia alla Corte penale internazionale.....	44
2.1 La Corte penale internazionale richiama l’Italia al dovere di collaborare pienamente dopo il rilascio del generale libico Osama Elmasry Njeem.....	44
2.2 Il Procuratore della Corte penale internazionale chiede di deferire l’Italia all’Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza per la mancata cooperazione nel caso Elmasry.....	46
2.3 Il governo italiano presenta le proprie osservazioni in merito alla vicenda Elmasry. Breve analisi degli argomenti esposti.....	49
2.4 Corte Penale Internazionale: Il Procuratore conferma che l’Italia va deferita all’Assemblea degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza per non aver eseguito l’ordine della Corte di arrestare Osama El Masri Njeem.....	53
2.5 Corte penale Internazionale: emessa una decisione sull’inadempimento dell'Italia a una richiesta di cooperazione nel Caso Elmasry.....	55
3. L'Italia negli organi delle Nazioni Unite.....	56

3.1 Il discorso di Giorgia Meloni all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.....	56
3.2 L'Italia rieletta al Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite per il mandato 2026-2028.....	57
3.3 Forum sociale delle Nazioni Unite 2025: l'Italia ribadisce che l'istruzione è il fondamento dei diritti umani.....	58
4. L'Italia e il Consiglio dei diritti umani.....	59
4.1 Il ruolo, le priorità, gli interessi e le sfide dell'Italia durante la 58ª sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.....	59
4.2 Il ruolo, le priorità e le sfide dell'Italia durante la 59ª sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.....	63
4.3 Il ruolo, le sfide e gli interessi dell'Italia durante la 60ª sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.....	66
4.4 Consiglio dei Diritti Umani: il comportamento diplomatico dell'Italia nel 2025.....	70
5. L'Italia e il Consiglio d'Europa.....	71
5.1 Consiglio d'Europa: il Segretario generale risponde all'Italia e ad altri otto paesi che criticano le sentenze della Corte europea dei diritti umani in materia di migrazione.....	71
5.2 Commissione antirazzismo del Consiglio d'Europa (ECRI): il Governo Italiano reagisce alle critiche sulle pratiche discriminatorie di fermo e perquisizione da parte della polizia.....	72
5.3 Consiglio d'Europa: riunione dei ministri della Giustizia per discutere soluzioni condivise nel quadro dei diritti umani sulle sfide migratorie.....	72
6. Proteste ambientali e libertà di riunione e manifestazione pacifica - Il caso di Valentina Corona.....	73
6.1 Comunicazione di sei Relatori speciali sui diritti umani al Governo italiano: preoccupazioni sul disegno di legge "pacchetto sicurezza".....	73
6.2 Diritti Umani e Attivismo Climatico: Il Caso di Valentina Corona e la Protesta del G7.....	75
6.3 Un silenzio allarmante: nessun aggiornamento sul caso di Valentina Corona, mentre l'Italia discute misure contro le proteste per il clima.....	77
6.4 Detenzione di difensori del clima e dei diritti umani a Brescia: accuse e risposta del Governo.....	78
6.5 Diritti Umani e Attivismo Climatico: la risposta dell'Italia alla Comunicazione AL ITA 6/2024 dei relatori speciali sul caso di Valentina Corona.....	80
7. Migrazione irregolare e centri di detenzione italiani in Albania.....	83
7.1 Accordo UE-Tunisia: le preoccupazioni per i diritti umani persistono dal 2023 al 2025.....	83
7.2 La Cassazione a sezioni unite dice che nel caso Diciotti l'Italia ha trattenuto illegalmente i migranti e dovrà risarcire il danno non patrimoniale.....	85
7.3 Comitato ONU per i Diritti Umani: preoccupazioni per l'accordo Italia-Albania nelle osservazioni conclusive sul terzo rapporto periodico dell'Albania 2025.....	89
7.4 Gli esperti delle Nazioni Unite esprimono preoccupazione per il ruolo dell'Italia nella politica di rimpatrio dei migranti in Libia.....	90
7.5 La Corte Costituzionale si esprime sul trattenimento nei Centri di Permanenza per i Rimpatri.....	92
7.6 La Corte di giustizia dell'Unione Europea frena sull'esternalizzazione delle procedure di asilo, imponendo un controllo giudiziale sugli "stati d'origine sicuri". La sentenza C-758/24 e C-759/24 del 1 agosto 2025.....	97
7.7 Compatibilità tra direttive europee e trattenimento di cittadini stranieri irregolari nei CPR in Albania: la Cassazione chiede il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia	

dell'Unione Europea.....	101
7.8 L'Italia risponde alle preoccupazioni delle Nazioni Unite sul rimpatrio volontario umanitario dalla Libia.....	102
7.9 Il rapporto di ActionAid-Università di Bari sul Centro di Detenzione di Gjader: Un Esempio di Esternalizzazione del Controllo delle Migrazioni.....	103
8. L'Italia, le Nazioni Unite e il diritto alla casa.....	106
8.1 Ancora critiche dai Relatori Speciali delle Nazioni Unite al “pacchetto sicurezza”: compromesso il diritto alla casa.....	106
8.2 Comunicazione all'Italia da parte dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite riguardo agli sfratti forzati di gruppi vulnerabili.....	108
8.3 Risposta dell'Italia alla comunicazione SR sul diritto all'alloggio: "Il sistema giuridico italiano mira a tutelare i diritti fondamentali dell'individuo".....	111
8.4 Diritto alla casa e “decreto sicurezza”: un difficile dialogo tra il governo italiano e gli Special Rapporteur delle Nazioni Unite.....	114
8.5 Risposta del governo italiano alla Comunicazione 2/2025 dei relatori speciali su diritto all'alloggio, estrema povertà, disabilità, indipendenza dei giudici e diritti degli anziani in materia di sfratti forzati.....	120
9. Attivisti italiani, un giudice italiano e un relatore speciale italiano sono oggetto di attacchi in relazione ai conflitti a Gaza e in Ucraina, mentre un'azienda italiana controllata dallo Stato è sospettata di complicità in crimini internazionali.....	124
9.1 Gli Stati Uniti impongono sanzioni alla relatrice speciale delle Nazioni Unite Francesca Albanese per il suo impegno a favore della Corte penale internazionale.....	124
9.2 La Global Sumud Flotilla e la partecipazione della cittadinanza italiana alla missione.....	125
9.3 "Genocidio a Gaza: un crimine collettivo" - Il coinvolgimento dell'Italia evidenziato dal nuovo rapporto di Francesca Albanese e le reazioni delle autorità italiane.....	128
9.4 Corte penale internazionale: giudice italiano della Corte condannato in contumacia a 15 anni di reclusione da un tribunale di Mosca.....	130
PARTE IV - I diritti umani nella giurisprudenza italiana e internazionale.....	131
1. Diritto alla vita.....	131
4.1 Sentenze della Corte europea dei diritti umani riguardanti l'Italia nei mesi di febbraio e marzo 2025.....	131
2. Tortura e condizioni carcerarie.....	132
2.1 La tutela della dignità umana durante la detenzione: il caso Niort c. Italia e l'applicazione dell'articolo 3 CEDU.....	132
2.2 La Corte di Cassazione ribadisce che per eseguire un Mandato d'Arresto Europeo occorre ottenere concrete garanzie che la persona da rilasciare non sarà soggetta a trattamenti disumani o degradanti.....	135
2.3 Corte europea dei diritti umani: causa Morabito c. Italia, violazione dell'articolo 3 CEDU.....	136
3. Ambiente e diritti umani.....	139
3.1 Nella Terra dei Fuochi l'Italia ha violato il diritto alla vita: una sentenza pilota della Corte Europea dei diritti umani.....	139
3.2 Vita privata e diritto alla vita a rischio: giustizia ambientale e obblighi dello Stato. La sentenza della Corte europea dei diritti umani in L.F. e altri c. Italia, 6 maggio 2025..	142
3.3 Contaminazione da PFAS in Veneto: il Tribunale di Vicenza pronuncia una sentenza storica in materia di inquinamento.....	145
3.4 Cambiamenti climatici: la CIG e la Cassazione italiana segnano una svolta nella	

giustizia climatica.....	147
4. Diritto alla vita privata e familiare.....	151
4.1 Corte europea dei diritti umani: Caso Gullotti c. Italia – Violazione dell'articolo 8 CEDU.....	151
5. Diritto alla salute.....	152
5.1 La Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia nella causa "Cicccone c. Italia"....	152
5.2 La Corte di Cassazione chiede il riesame per un caso di condizioni di detenzione inumane e degradanti al carcere di Padova.....	153
6. Disabilità e diritti umani.....	155
6.1 Corte di giustizia dell'Unione Europea: discriminazione indiretta e soluzioni ragionevoli per i genitori di bambini con disabilità nella sentenza Bervidi (C-38/24).	155
6.2 Consiglio d'Europa: l'Italia viola il diritto all'istruzione inclusiva per gli studenti con disabilità.....	157
7. Violenza domestica.....	158
7.1 Corte Europea dei diritti umani: Italia condannata per la lenta e inadeguata gestione di un caso di violenza domestica.....	158
7.2 Corte Europea dei diritti umani: causa Scuderoni c. Italia, violazione degli articoli 3 e 8 CEDU.....	160
8. Diritti LGBTQI+.....	163
8.1 La Corte Costituzionale riconosce il diritto alla doppia maternità nei casi di PMA all'estero.....	163

Prefazione

L'*Annuario italiano dei diritti umani* e il Centro per i diritti umani "Antonio Papisca" dell'Università di Padova sono lieti di presentare questo "numero speciale" della rivista online, che raccoglie una selezione di contributi originariamente pubblicati nell'edizione elettronica dell'*Annuario italiano* nel corso dell'anno 2025. Questa pubblicazione è concepita come complemento alla Rivista online ed è pensata per offrire ai lettori uno strumento per ricostruire in modo accurato gli eventi cruciali che hanno plasmato l'anno 2025 per le istituzioni e la società italiane e riflettere sulla loro portata, valorizzando la lente analitica dei diritti umani.

L'anno 2025 è stato ancora una volta caratterizzato da guerre e atrocità in tutto il mondo. L'insediamento del 47° Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, ha introdotto un ulteriore elemento di instabilità e azzardo in un contesto internazionale già segnato da conflitti e disordini diffusi. Lo scenario, nei mesi successivi e fino all'attuale 2026, non ha purtroppo mostrato miglioramenti. Certo, il compito principale dell'*Annuario Italiano* è quello di concentrarsi sulle implicazioni nazionali delle sfide globali in materia di diritti umani. Ciò può essere percepito come un limite incongruo, in un'epoca in cui attacchi ai principi fondamentali dei diritti umani provengono da ogni latitudine e si diffondono in ogni contesto. Tuttavia, pur nell'orizzonte ristretto di un'analisi incentrata sul contesto italiano, le ripercussioni dei tragici eventi globali e delle tendenze che modellano il mondo contemporaneo sono ampiamente percepibili. In tutti gli argomenti presentati in questa raccolta, lo spettro minaccioso di guerre, genocidi, persecuzioni e disuguaglianze rimane in primo piano.

Questa raccolta "cartacea" si propone come qualcosa di più di un semplice lavoro d'archivio. Essa infatti si assume un compito cruciale: quello di segnare, consolidare e preservare intenzionalmente la nostra lettura di fatti e problematiche che, purtroppo, rischiano di essere annacquati e perdere il loro significato nel flusso incessante, tumultuoso e spesso torrenziale di notizie e dati che caratterizza il panorama informativo contemporaneo. È un rischio che la natura intrinsecamente fugace e continua del formato online dell'*Annuario italiano* può inavvertitamente rafforzare. Presentando questa raccolta in forma "solida", intendiamo contrastare questa tendenza all'effimero.

Questa raccolta del "meglio" del 2025, chiusa per la stampa nel marzo 2026, intende dunque coraggiare il pubblico dell'*Annuario italiano dei diritti umani* a soffermarsi sui dodici mesi da poco passati per tentare una riflessione critica e guardare retrospettivamente alle vicende trattate. Si tratta di un invito a riconoscere, con lucida obiettività, sia i successi collettivi conseguiti sul fronte della realizzazione dei diritti umani, sia delle battute d'arresto e delle perduranti carenze.

La selezione delle "migliori" storie pubblicate nel 2025 è stata guidata da due criteri fondamentali, che dovrebbero guidare ad una narrazione coerente e illuminante dell'anno.

Il primo criterio è stato quello di reperire e analizzare i modelli ricorrenti con cui le istituzioni italiane, a tutti i livelli di governance, e gli attori della società civile, attuano e rispondono ai propri obblighi, responsabilità e sfide in materia di diritti umani. Ciò ha comportato un esame delle loro azioni – o delle loro evidenti omissioni: l'adozione di nuovi strumenti normativi, lo sviluppo e l'attuazione di politiche pubbliche e la rendicontazione sul godimento dei diritti umani e sulle loro violazioni. Ci auguriamo che questa analisi possa contribuire a mettere in luce sia i punti di forza, sia le vulnerabilità sistemiche.

Il secondo criterio ha privilegiato l'identificazione e l'analisi critica di novità, tendenze emergenti e aree di preoccupazione che sono emerse o si sono significativamente intensificate nel corso del 2025. Ciò sottolinea come l'*Annuario* possa proporsi complessivamente quale strumento di monitoraggio dei diritti umani, anticipando le sfide future e documentandone la comparsa iniziale nel contesto italiano.

Nel compiere questo esercizio di selezione e analisi, abbiamo avuto modo di verificare e riaffermare il presupposto che sta alla base dell'intero progetto dell'*Annuario italiano*, ovvero la convinzione che i diritti umani continuano a rappresentare un quadro di riferimento significativo, solido e articolato che non solo consente di comprendere le complessità del mondo contemporaneo, ma anche – e forse questo l'aspetto più importante – propongono un modello ideale per trasformarlo attivamente verso una maggiore giustizia e uguaglianza.

Infine, questa edizione “best of” vuole rappresentare un sincero segno di gratitudine e un tributo al team di collaboratori che ha lavorato al progetto nel 2025. Il gruppo è composto principalmente da studenti iscritti alla laurea magistrale in Human Rights and Multi-level Governance presso l'Università di Padova, che hanno messo tempo, energie e intelletto a disposizione del comitato editoriale della Rivista, per periodi più o meno prolungati, ma sempre con impegno. I loro inestimabile contributo è stato essenziale per perseguire l'ambizioso obiettivo di rendere l'*Annuario italiano dei diritti umani* una pubblicazione online fresca, curiosa, incisiva e puntuale.

PARTE I - Adeguamento al diritto internazionale dei diritti umani

La prima parte di questo Annuario è dedicata a una panoramica completa delle principali misure legislative adottate dall'Italia nel campo dei diritti umani al fine di recepire, trasporre e attuare i trattati internazionali e la normativa dell'Unione europea (UE) in materia di diritti umani e libertà fondamentali.

L'Italia ha costantemente coltivato un orientamento giuridico e politico favorevole all'integrazione dei principi e delle norme del diritto internazionale e ha partecipato pienamente alle organizzazioni internazionali e alle piattaforme multilaterali. Qualsiasi caso che contraddica questa apertura ai valori condivisi dalla comunità internazionale, in particolare gli standard nel campo dei diritti umani, deve essere considerato una potenziale minaccia alla stabilità e all'efficacia della democrazia e dello Stato di diritto.

Oltre alla legislazione che ratifica i trattati internazionali e recepisce gli strumenti dell'Unione Europea, i piani d'azione nazionali, elaborati dalle agenzie governative competenti con la partecipazione di soggetti non governativi sotto la supervisione del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) presso il Ministero degli Affari Esteri, costituiscono un potenziale punto focale per questa sezione. Nel 2025, il CIDU ha pubblicato il Quinto Piano d'azione nazionale su donne, pace e sicurezza (2025-2029), che attua la risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e le risoluzioni successive. Di conseguenza, una presentazione di questo Piano è inclusa in questa raccolta.

1. Il recepimento in Italia delle norme europee in materia di diritti umani nel 2025: Legge 91/2025

8 agosto 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-recepimento-delle-norme-europee-sui-diritti-umani-in-italia-nel-2025-la-legge-912025>.

Alicia Arozi Grunmann, Rafaela Maria Barbara Paiva Francisco Sipressi
Perugini

Introduzione

Il 13 giugno 2025, il Parlamento italiano ha approvato la Legge n. 91/2025, intitolata " Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", comunemente nota come Legge sulla Delega del 2024. La legge è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 145 il 25 giugno 2025 ed è entrata in vigore il 10 luglio 2025. La Legge sulla Delega del 2024 è lo strumento legislativo annuale con cui il Parlamento delega al Governo l'autorità di recepire le direttive dell'UE e di attuare altre normative dell'Unione. Il suo obiettivo primario è quello di superare i ritardi esistenti e prevenire di nuovi nell'incorporazione del diritto dell'UE. La Legge sulla Delega del 2024 copre un'ampia gamma di settori, dalla

cooperazione giudiziaria penale al diritto del lavoro, dalla tutela ambientale ai mercati finanziari e all'inclusione sociale.

Il meccanismo di delega

L'articolo 1 definisce il quadro generale della delega. Il Governo è autorizzato ad adottare decreti legislativi per l'attuazione e il recepimento degli atti dell'UE, conformemente alle procedure, ai principi e ai criteri già stabiliti dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234/2012. Ai sensi dell'articolo 31 di tale legge, i decreti legislativi devono essere adottati entro termini specifici, vincolati alle scadenze di recepimento delle direttive. I progetti di decreto vengono trasmessi alla Camera dei Deputati e al Senato, consentendo alle commissioni parlamentari di esprimere il proprio parere prima dell'adozione definitiva. L'articolo 32 della legge n. 234/2012 elenca i principi guida generali, che includono la semplificazione delle procedure amministrative, l'evitare un'eccessiva regolamentazione, il coordinamento tra le competenze statali e regionali e la previsione di sanzioni proporzionate ove necessario. Questo sistema garantisce che, sebbene il Parlamento deleghi il potere al Governo, il potere legislativo mantenga comunque il controllo sul processo.

I decreti legislativi possono prevedere spese solo laddove necessario per adempiere agli obblighi dell'UE e solo entro i limiti delle risorse già a disposizione delle amministrazioni competenti. Qualora ciò non sia possibile, il finanziamento deve provenire dal Fondo per il recepimento della legislazione europea, istituito ai sensi dell'articolo 41 bis della legge n. 234/2012. Se il fondo è insufficiente, i nuovi decreti che comporterebbero costi aggiuntivi possono essere emanati solo previa adozione di specifici provvedimenti legislativi che stanino le risorse necessarie, conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, della legge n. 196/2009. Ciò garantisce che l'attuazione degli atti dell'UE rimanga finanziariamente sostenibile e vincolata alla preventiva autorizzazione delle spese.

Le direttive recepite più rilevanti per i diritti umani

La legge è suddivisa in tre capitoli:

1. Disposizioni generali: che comprendono la delega al Governo, le procedure per l'adozione dei decreti legislativi e le norme relative alle sanzioni.
2. Recepimento delle direttive: delega al Governo il compito di recepire una serie di direttive in diversi settori politici.
3. Attuazione dei regolamenti: al Governo è conferito il potere di adottare disposizioni attuative per determinati regolamenti dell'UE (i regolamenti dell'UE entrano immediatamente in vigore in tutti i paesi dell'UE).

Complessivamente, la legge consente all'Italia di attuare 41 direttive (21 elencate nell'allegato e altre 20 specificate negli articoli) e di garantire il rispetto di 21 regolamenti UE che richiedono misure di attuazione.

Ecco alcune direttive più strettamente connesse alle questioni relative ai diritti umani.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, la legge prevede il recepimento della [direttiva 2024/1226](#) relativa ai reati e alle pene per la violazione delle misure restrittive dell'UE e [della direttiva 2023/1544](#) sull'acquisizione di prove elettroniche nei procedimenti penali. Prevede inoltre il recepimento del [regolamento 2023/1543](#) relativo agli ordini europei di produzione e conservazione delle prove elettroniche nei procedimenti penali e all'esecuzione delle pene detentive a seguito di procedimenti penali.

In materia di mercato del lavoro, comprende [la Direttiva 2024/2831](#) sulle condizioni di lavoro nelle piattaforme digitali.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, include [la Direttiva 2024/1203](#) sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale e [la Direttiva 2024/1785](#) sulle emissioni industriali e le discariche di rifiuti. La legge affronta anche questioni finanziarie, con disposizioni riguardanti il riciclaggio di denaro, i mercati degli strumenti finanziari e il punto di accesso unico europeo,

nonché misure relative all'inclusione sociale. Particolarmente rilevante in questo ambito è la normativa che introduce la Carta europea di disabilità ([direttiva 2024/2841](#)).

Infine, in materia di tutela dei consumatori, la legge 91/2025 recepisce [la direttiva 2023/2225](#) relativa ai contratti di credito al consumo.

Rapporto con le decisioni giudiziarie dell'UE

La legge affronta anche la necessità di allineare il diritto nazionale alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). L'articolo 3 istituisce un comitato tecnico incaricato di esaminare le implicazioni della sentenza della CGUE del 3 marzo 2022 (causa C-590/20), relativa alla remunerazione dei medici specialisti che hanno iniziato la loro formazione prima del 1982 e l'hanno proseguita dopo il 1° gennaio 1983. Ciò riflette il riconoscimento che il rispetto del diritto dell'UE si estende non solo alle direttive e ai regolamenti, ma anche al potere interpretativo della Corte di giustizia.

Principi generali per la trasposizione

Sebbene la legge sulle deleghe del 2024 definisca deleghe specifiche, la sua attuazione rimane inquadrata dai principi generali più ampi della legge n. 234/2012. Questi includono:

- Utilizzo delle strutture amministrative esistenti e massima semplificazione delle procedure;
- Adeguamento delle normative vigenti per garantirne la coerenza con gli atti dell'UE;
- Evitare di introdurre standard più rigorosi di quelli richiesti dalle direttive UE;
- Prevedere sanzioni ove necessario, entro limiti proporzionati;
- Rispetto della divisione delle competenze tra lo Stato e le regioni;
- Garantire la parità di trattamento tra i cittadini italiani e quelli degli altri paesi dell'UE.

Questi principi garantiscono la continuità e assicurano che l'esercizio dei poteri delegati sia coerente nei successivi atti di delega europei.

Conclusioni

La legge sulla delega europea del 2024 (Legge n. 91/2025) rappresenta uno strumento completo per garantire la conformità dell'Italia al diritto dell'UE in diversi settori.

La sua struttura garantisce chiarezza, mentre le garanzie finanziarie assicurano che le nuove misure rimangano vincolate alle risorse disponibili. Il riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE sottolinea che il rispetto delle norme non riguarda solo gli atti legislativi, ma anche le interpretazioni giurisprudenziali a livello dell'UE.

2. Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU): V Piano d’Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2025–2029)

5 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/comitato-interministeriale-per-i-diritti-umani-cidu-v-piano-dazione-nazionale-su-donne-pace-e-sicurezza-2025-2029>.

Ilaria Vavalà

Introduzione

Il Quinto Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2025-2029) segna la continuazione dell'impegno dell'Italia nei confronti della [Risoluzione 1325 \(2000\)](#) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, coordinato dal [Comitato Interministeriale per i Diritti Umani \(CIDU\)](#) sotto l'egida del [Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale \(MAECI\)](#).

Il Piano riflette venticinque anni di evoluzione politica volta a proteggere e responsabilizzare le donne e le ragazze in situazioni di conflitto e post-conflitto, contribuendo a una pace duratura e sostenibile.

In un mondo caratterizzato da instabilità globale, il Piano riconosce che le donne, le ragazze e i bambini continuano a subire le conseguenze più gravi della guerra, degli sfollamenti e delle crisi umanitarie. Il Piano si apre con due contributi. Nella prima Lettera, il Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri, Antonio Tajani, afferma che il Piano pone le donne “al centro di risposte inclusive e durature” alle sfide globali, tra cui il cambiamento climatico, l'insicurezza alimentare e le migrazioni forzate.

La seconda lettera, del Presidente del Comitato [interministeriale per i diritti umani](#), Giovanni Iannuzzi, sottolinea che in un'epoca caratterizzata dalla violenza armata e dalla polarizzazione globale, l'agenda WPS deve essere attuata attraverso i tre pilastri delle Nazioni Unite, ovvero pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani. Egli evidenzia il ruolo essenziale della cooperazione tra istituzioni, società civile e partner internazionali per garantire un'attuazione coordinata ed efficace del Quinto Piano sia a livello nazionale che globale.

Quadro giuridico

Il Quinto Piano d'Azione Nazionale si basa sulla risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e sulle successive risoluzioni, che insieme definiscono il quadro normativo dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza (WPS).

Il Piano incorpora anche i relativi quadri delle Nazioni Unite, tra cui l'[Agenda Giovani, Pace e Sicurezza](#) e le risoluzioni sulla protezione dei civili, il consolidamento della pace e le operazioni di mantenimento della pace.

A livello internazionale, il Piano riflette gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito della [CEDAW](#), della Dichiarazione [di Pechino e della Piattaforma d'azione](#), della [Convenzione sui diritti dell'infanzia](#), della [Convenzione di Istanbul](#) e dell'[Agenda 2030](#) (SDG 5 e 16), riflettendo un approccio integrato che collega pace e sicurezza, aiuti umanitari e sviluppo sostenibile.

A livello regionale, sostiene l'[approccio strategico dell'UE alla WPS \(2018\)](#), il [Piano d'azione dell'UE sulla parità di genere III \(2021-2025\)](#), le [conclusioni del Consiglio dell'UE sulla WPS \(2022\)](#), nonché la [politica della NATO sulla WPS \(2024\)](#) e i [Principi di Reykjavik del Consiglio d'Europa \(2023\)](#).

Inoltre, le strategie nazionali in materia di parità di genere, prevenzione della violenza maschile, tratta di esseri umani, imprese e diritti umani garantiscono la coerenza tra gli obblighi internazionali dell'Italia e le politiche interne.

L'impegno dell'Italia

Il quinto piano d'azione nazionale si basa sui risultati dei quattro piani d'azione nazionali precedenti (PAN).

Mentre il primo e il secondo piano si concentravano principalmente sulla partecipazione militare e il terzo e il quarto piano introducevano un approccio multistakeholder, integrato e basato sui diritti umani, il quinto piano consolida questi risultati attraverso un quadro globale, basandosi sulle pratiche partecipative e di monitoraggio esaminate nello studio approfondito “Il terzo piano d'azione nazionale per l'attuazione dell'agenda Donne, Pace e Sicurezza (2016-2020)” (2016). Il quinto piano d'azione sottolinea la centralità della leadership femminile nelle risposte a crisi complesse, riconoscendo che i conflitti armati, i cambiamenti climatici, l'insicurezza alimentare e la migrazione colpiscono in modo sproporzionato le donne, le ragazze e i bambini.

Il quinto PAN sottolinea la centralità della leadership delle donne nelle risposte a crisi complesse, riconoscendo che i conflitti armati, i cambiamenti climatici, l'insicurezza alimentare e le migrazioni colpiscono in modo sproporzionato le donne, le ragazze e i bambini.

Coordinato dal MAECI e dal CIDU, il quinto piano è stato sviluppato attraverso ampie consultazioni con le amministrazioni pubbliche, le agenzie delle Nazioni Unite, la società civile, le istituzioni accademiche e i sindacati, riflettendo i principi del dialogo, della trasparenza e della collaborazione multistakeholder. La società civile rimane un partner chiave nell'attuazione. Il Piano rafforza l'impegno multilaterale dell'Italia, promuovendo il triple nexus approach e la leadership delle donne nei processi di DDR (Disarmo, Smobilitazione e Reinserimento). Rafforza la cooperazione all'interno dell'ONU, della NATO, dell'UE e dell'OSCE e si basa sulla Presidenza italiana del G7 2024, che ha promosso la parità di genere attraverso il [WPS e l'Humanitarian Action Compact](#).

In definitiva, gli obiettivi finali di questo Piano sono quelli di ridurre l'impatto dei conflitti sulle donne e sulle ragazze promuovendo la loro partecipazione piena, efficace, significativa e sicura ai processi di leadership e decisionali, rafforzando al contempo le istituzioni e l'istruzione sull'agenda WPS e sulle questioni correlate.

Nel complesso, il Quinto PAN rappresenta un passo strategico e sistemico, che collega le politiche nazionali agli impegni internazionali per promuovere la parità di genere e realizzare una costruzione della pace trasformativa.

Il Quinto Piano e le sue caratteristiche operative

Il Quinto Piano d'Azione Nazionale (2025-2029) è stato sviluppato attraverso un approccio olistico e partecipativo, coordinato dal MAECI e dal CIDU con il coinvolgimento di amministrazioni pubbliche, università, sindacati, agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni della società civile.

Nello specifico, il processo ha incluso una consultazione pubblica (giugno-luglio 2024), un seminario nazionale presso l'Università La Sapienza di Roma e la collaborazione all'interno del Gruppo di lavoro aperto 1325 (OEWG), confermando così il modello partecipativo riconosciuto come best practice nel Terzo PAN.

Il Piano è strutturato attorno a quattro obiettivi tematici, tra cui i primi tre sono in linea con i pilastri dell'Agenda internazionale WPS:

1. Rafforzare la partecipazione delle donne ai processi di pace e al processo decisionale a tutti i livelli, promuovendo sinergie con la società civile. Promuove il coinvolgimento pieno, paritario e significativo delle donne e delle ragazze nella pace, nella sicurezza e nello sviluppo. Sostiene il loro ruolo nella mediazione e in settori di politica internazionale quali il disarmo, il cambiamento climatico e la sicurezza digitale (1.1), la

- ricostruzione post-conflitto e la giustizia transitoria (1.2), nonché la leadership e la formazione per la prevenzione e la costruzione della pace (1.3). Il Piano incoraggia il dialogo strutturato con le donne e le associazioni femminili (1.4), rafforza la [Rete delle donne mediatrici del Mediterraneo \(MWMN\)](#) e la Rete italiana per la mediazione internazionale (RIMI) (1.5), facilita la cooperazione e sostiene le associazioni locali e femminili e i difensori dei diritti umani nella lotta alla violenza (compresa quella online) e nella promozione della pace (1.6). Infine, promuove la partecipazione sicura e significativa delle donne e delle ragazze alla costruzione della pace attraverso programmi di sviluppo e umanitari, in linea con il nesso tra umanitario, sviluppo e pace (1.7).
2. Promuovere una prospettiva di genere nelle operazioni di pace e rafforzare la presenza delle donne nelle forze armate e di polizia. Rafforza l'attuazione sensibile alle questioni di genere della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e delle risoluzioni correlate nella cooperazione allo sviluppo e nelle forze armate, comprese le iniziative della NATO e dell'UE, nonché il rafforzamento delle capacità e la formazione post-conflitto (2.1). Le politiche e la pianificazione delle operazioni di pace danno priorità all'emancipazione delle donne, alla loro partecipazione in condizioni di sicurezza e alla protezione dalla violenza di genere (2.2). Il piano prevede la formazione di consulenti e referenti di genere, anche attraverso programmi di istruzione militare nazionali/internazionali (2.3), e promuove la partecipazione significativa delle donne alle missioni di dispiegamento e di pace, in particolare nell'ambito delle operazioni della NATO, dell'UE e dell'OSCE (2.4). Rafforza le strutture organizzative a sostegno delle politiche di genere nelle forze armate (2.5), migliora la rappresentanza delle donne nelle forze armate e di polizia attraverso misure mirate e la riduzione degli stereotipi (2.6) e rafforza il Consiglio interforze per la prospettiva di genere per garantire pari opportunità e prevenire la violenza di genere (2.7). Infine, promuove iniziative congiunte del MAECI e del Ministero della Difesa per proteggere i bambini nelle zone di conflitto (2.8).
 3. Rafforzare la promozione della parità di genere, l'emancipazione e la protezione delle donne e delle ragazze, in particolare in contesti di conflitto e post-conflitto. Si concentra sulla prevenzione e la risposta a tutte le forme di discriminazione e violenza, sul rafforzamento delle capacità della polizia, delle forze di sicurezza e delle istituzioni giudiziarie e sulla lotta alla violenza online e di genere, anche nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo (3.1-3.2). Il Piano rafforza gli uffici esteri [dell'AICS](#) per integrare le prospettive di genere, condurre attività di formazione e monitorare l'impatto sulle donne e le ragazze (3.3), sostenendo al contempo i processi diplomatici e politici internazionali per garantire la responsabilità per la violenza sessuale e altre forme di violenza (3.4). Rafforza i sistemi nazionali di protezione sociale per le donne e i minori, comprese le vittime della tratta (3.5), promuove la cooperazione con le associazioni locali e femminili e i difensori dei diritti umani (3.6) e incoraggia il coinvolgimento degli uomini nella promozione della parità di genere e nella prevenzione della violenza di genere (3.7).
 4. Consolidare la comunicazione, la formazione e la sensibilizzazione per aumentare la consapevolezza e coordinare l'azione dell'Italia nei forum internazionali pertinenti. Promuove campagne di comunicazione strategica con la società civile, il mondo accademico e il settore privato, anche attraverso i social media, conferenze e iniziative locali (4.1), e rafforza l'educazione su donne, pace e sicurezza, uguaglianza di genere e diritti umani delle donne nei programmi universitari (4.2). Il Piano sviluppa strategie di comunicazione specifiche per settore e sensibili alle questioni di genere e incoraggia il coinvolgimento del settore privato (4.3). Assicura che le questioni relative alle donne, alla pace e alla sicurezza siano integrate nei mandati di mantenimento della pace delle Nazioni Unite e nei finanziamenti per la costruzione della pace (4.4) e rafforza il dialogo multilaterale con partner quali le Nazioni Unite, la NATO, l'UE, l'OSCE e il

Consiglio d'Europa (4.5). Amplia la formazione su WPS, diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, uguaglianza di genere e protezione dalla violenza sessuale e online per il personale civile, militare e di polizia (4.6), continua a finanziare progetti WPS per le ONG locali (4.7) e rafforza il sostegno alla formazione per le organizzazioni della società civile italiane, coinvolgendo il mondo accademico e le parti interessate del settore (4.8).

Ciascuno degli obiettivi tematici include azioni misurabili e parti interessate specifiche, garantendo così un monitoraggio quantitativo e qualitativo attraverso indicatori SMART. Questa attenzione ai risultati misurabili è una conseguenza diretta delle precedenti critiche relative alla mancanza di meccanismi di monitoraggio efficaci. Un elenco completo degli indicatori relativi alla partecipazione delle donne è incluso nell'Allegato 1.

Monitoraggio e valutazione

Il quadro di monitoraggio e valutazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale garantisce trasparenza, responsabilità e miglioramento continuo per tutta la sua durata quinquennale.

Ogni anno, la CIDU pubblicherà una relazione sullo stato di avanzamento, preparata in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile e altri soggetti chiave. Inoltre, per garantire il coordinamento tra i diversi attori coinvolti, l'OEWG si riunirà almeno tre volte all'anno, con l'obiettivo di fornire raccomandazioni alla CIDU. I progressi compiuti saranno monitorati attraverso i suddetti indicatori. I risultati e le raccomandazioni derivanti da queste analisi saranno presentati regolarmente all'autorità politica e al Parlamento, garantendo l'allineamento con le priorità nazionali. Il PAN sarà inoltre condiviso con la rete diplomatica e consolare italiana, rafforzando così la coerenza tra l'attuazione a livello nazionale e internazionale.

Inoltre, su base annuale, l'OEWG aggiornerà gli obiettivi e gli indicatori tenendo conto delle lezioni apprese, delle sfide emergenti e delle nuove direzioni politiche nel quadro WPS. Questo processo sostiene il Piano nell'adattarsi alle realtà in evoluzione.

Conclusioni

Il Quinto Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2025-2029) ribadisce l'impegno dell'Italia a integrare la prospettiva di genere nelle politiche di pace, sicurezza e sviluppo.

Sebbene il Piano introduca meccanismi di monitoraggio e valutazione più rigorosi, il suo impatto reale dipenderà dalla volontà politica sostenuta, dal coordinamento efficace tra le istituzioni e dal coinvolgimento significativo della società civile.

Il suo successo finale dipenderà dalla collaborazione continua di tutte le parti interessate e dalla capacità di adattare le strategie alle sfide emergenti, garantendo che i principi di Donne, Pace e Sicurezza si traducano in miglioramenti tangibili nella vita delle donne e delle comunità colpite dai conflitti. Il Piano rappresenta sia una strategia nazionale che un impegno diplomatico, sottolineando la posizione dell'Italia secondo cui la pace non può essere sostenibile senza la partecipazione piena, paritaria e significativa delle donne.

PARTE II - L'infrastruttura dei diritti umani in Italia

I contributi della seconda parte comprendono sintesi e analisi di relazioni elaborate da enti statali, organismi indipendenti o organizzazioni della società civile e centri di ricerca di grande autorevolezza, incentrate su aspetti critici delle politiche in materia di diritti umani in Italia.

Nel 2025, l'Annuario italiano ha pubblicato sintesi e commenti su rapporti riguardanti i suicidi e i decessi in carcere, il rapporto di Amnesty International "La situazione dei diritti umani nel mondo nel 2024", il rapporto Antigone sul sistema penitenziario per adulti, caratterizzato da sovraffollamento e negazione dei diritti, il capitolo dedicato all'Italia del rapporto FRA, il rapporto Civicus Monitor sullo spazio civico ostacolato in Italia e l'Atlante dell'Infanzia di Save the Children, dedicato ai bambini e all'IA.

1. Suicidi e decessi in carcere: Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale 2025

20 marzo 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/suicidi-e-decessi-in-carcere-rapporto-del-garante-nazionale-dei-diritti-delle-persone-private-della-liberta-personale-2025>.

Il fenomeno dei suicidi e dei decessi in carcere rappresenta una delle problematiche più rilevanti nel sistema penitenziario italiano. La detenzione, per sua natura, comporta una privazione della libertà che può avere effetti profondamente destabilizzanti sulla psiche dei detenuti. Quando a questo si aggiungono condizioni di sovraffollamento, carenza di supporto psicologico e difficoltà nella gestione della popolazione carceraria, il rischio di episodi tragici aumenta considerevolmente. Il [rapporto 2025 dell'Osservatorio Penitenziario GNPL](#), basato sui dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), fornisce un quadro dettagliato della situazione nei primi mesi dell'anno, evidenziando fattori di rischio e possibili strategie di intervento.

Nei primi due mesi e mezzo del 2025, il numero complessivo di decessi nelle carceri italiane ha raggiunto quota 57. Questo dato è estremamente preoccupante non solo per l'entità numerica, ma anche per la tipologia degli eventi registrati. Tra questi, 13 sono stati classificati come suicidi, 11 come decessi per cause ancora da accertare e ben 33 per cause naturali. Ciò suggerisce la necessità di un'indagine approfondita sulle condizioni di vita all'interno degli istituti di pena e sull'efficacia dei meccanismi di prevenzione.

I suicidi registrati nei primi mesi del 2025 non seguono un andamento uniforme nel territorio nazionale. Alcune regioni risultano particolarmente colpite, con la Lombardia che registra il maggior numero di casi (3), seguita da Calabria, Lazio, Sardegna e Toscana (2 casi ciascuna). Singoli eventi si sono verificati anche in Abruzzo ed Emilia-Romagna.

Tra gli istituti penitenziari più interessati da questi tragici eventi troviamo le Case Circondariali di Firenze "Sollicciano" e di Paola e Cagliari, che hanno registrato due suicidi ciascuna. Questo dato potrebbe suggerire un particolare disagio in questi istituti, legato a problemi strutturali, alla gestione del personale o alla presenza di una popolazione detenuta più vulnerabile.

Un'analisi più dettagliata del profilo delle vittime mostra che 11 su 13 erano uomini, con un'età media di 41 anni. La nazionalità evidenzia una divisione quasi equa tra italiani (6) e stranieri (7), provenienti da Egitto, Tunisia, Romania e Algeria. Questi dati indicano che la fragilità psicologica non ha confini nazionali e che la popolazione detenuta, a prescindere dalla provenienza, può trovarsi in condizioni di estremo disagio tali da portare a gesti estremi.

La situazione giuridica dei detenuti suicidatisi varia considerevolmente. Sei di loro erano stati condannati in via definitiva, mentre cinque erano in attesa di primo giudizio. Questo dato sottolinea un aspetto particolarmente delicato: una percentuale significativa di coloro che si sono tolti la vita non aveva ancora ricevuto una condanna definitiva.

Per quanto riguarda i reati ascritti alle vittime, si osserva una distinzione tra reati contro la persona, tra cui omicidio, tentato omicidio e violenza sessuale, e reati contro il patrimonio, come rapina e furto. Questi dati potrebbero suggerire che la natura del reato influisce sullo stato psicologico del detenuto, con chi ha commesso reati più gravi che potrebbe sperimentare un senso di colpa o una percezione di futuro senza speranza.

Le modalità di suicidio seguono uno schema piuttosto ricorrente: la maggior parte delle vittime si è tolta la vita per impiccamento, utilizzando corde rudimentali, lacci di scarpe, lenzuola o cinture. Questo dato evidenzia un problema di controllo e monitoraggio, poiché tali oggetti continuano a essere facilmente accessibili nonostante i protocolli di sicurezza.

In termini di localizzazione, 11 suicidi sono avvenuti in sezioni a custodia chiusa, mentre due si sono verificati in sezioni a custodia aperta. Inoltre, alcuni detenuti si trovavano in isolamento o sotto sorveglianza speciale per rischio suicidario, segno che le misure di prevenzione adottate potrebbero non essere sufficienti o adeguatamente implementate.

Oltre ai suicidi, il rapporto evidenzia 11 decessi le cui cause non sono ancora state determinate con certezza. Questo tipo di eventi desta particolare preoccupazione, poiché solleva interrogativi sulla qualità dell'assistenza sanitaria fornita ai detenuti e sulle condizioni di sicurezza all'interno degli istituti di pena.

Gli istituti con il maggior numero di decessi per cause ignote includono Modena, Avellino, Bologna e Napoli Poggioreale. Le vittime hanno un'età compresa tra 27 e 68 anni, suggerendo che sia giovani che detenuti più anziani possono essere a rischio.

Nel corso dei primi mesi del 2025, si sono registrati 33 decessi attribuiti a cause naturali. Tuttavia, l'alto numero di questi eventi solleva interrogativi sulla reale condizione di salute della popolazione detenuta e sulla qualità dell'assistenza medica disponibile.

Uno dei principali fattori di rischio evidenziati dal rapporto è il sovraffollamento carcerario. I dati mostrano che in istituti come Regina Coeli (184,74% di sovraffollamento), Modena (156,64%) e Pescara (156,79%), il numero di detenuti supera di gran lunga la capacità regolamentare delle strutture. Questo sovraffollamento non solo peggiora le condizioni di vita, ma incide anche sul livello di stress e disagio psicologico, aumentando il rischio di suicidi ed episodi critici.

Per affrontare la questione dei suicidi e dei decessi in carcere, è necessario un approccio globale che includa:

- Un potenziamento del supporto psicologico, con l'incremento del numero di psicologi e personale specializzato all'interno delle strutture;
- Una riduzione del sovraffollamento, attraverso misure alternative alla detenzione per i reati meno gravi;

- Una formazione mirata per il personale penitenziario, in modo da migliorare l'individuazione precoce dei segnali di disagio;
- Un maggiore monitoraggio delle condizioni di detenzione, con ispezioni frequenti e implementazione di misure di prevenzione per ridurre il rischio di atti autolesionistici.

Il rapporto GNPL 2025 evidenzia una situazione critica all'interno del sistema penitenziario italiano. Il numero di suicidi, decessi per cause da accertare e morti naturali indica la necessità di interventi urgenti per migliorare la qualità della vita dei detenuti e garantire un sistema di detenzione che rispetti la dignità umana. L'adozione di strategie efficaci e un maggiore coinvolgimento delle istituzioni e della società civile saranno essenziali per ridurre il numero di tragedie nelle carceri italiane.

2. L'Italia ha lottato per proteggere i più vulnerabili nel 2024? - Rapporto di Amnesty International sullo stato dei diritti umani nel mondo 2025

28 aprile 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/litalia-ha-lottato-per-proteggere-i-piu-vulnerabili-nel-2024-rapporto-di-amnesty-international-sullo-stato-dei-diritti-umani-nel-mondo-2025>.

Nell'aprile del 2025, Amnesty International ha pubblicato un rapporto annuale intitolato "Lo stato dei diritti umani nel mondo" che copre le preoccupazioni relative ai diritti umani nel 2024 in 150 paesi di tutto il mondo. In un primo momento, il documento tratta ampiamente dei problemi globali delle violazioni dei diritti umani. Importanti temi di rilevanza mondiale evidenziati nella relazione includono: violazioni del diritto internazionale umanitario durante i conflitti armati, repressione della dissidenza, violazioni dei diritti dei rifugiati e dei migranti, discriminazione razziale, violenza di genere, ingiustizie economiche e climatiche, nonché l'uso improprio della tecnologia per violare i diritti umani. Poi, il documento è diviso in relazioni sulle condizioni dei diritti umani nei diversi continenti e paesi.

La relazione tratta anche della situazione dei diritti umani in Italia. La prima delle violazioni menzionate riguarda la tortura e i maltrattamenti nelle carceri e nei centri di detenzione. Amnesty International richiama l'attenzione sulla situazione del Centro di detenzione minorile Cesare Beccaria a Milano, dove alcuni ufficiali carcerari sono stati arrestati o perseguiti per accuse di tortura nei confronti dei minori. Le preoccupazioni riguardano anche il crescente numero di suicidi tra i detenuti nelle carceri italiane.

Amnesty International richiama l'attenzione sulla discriminazione e la violenza di genere in Italia, notando che ci sono stati 95 omicidi di donne in incidenti di violenza domestica, con 59 uccisioni da parte dei loro partner o ex partner. Le donne devono inoltre far fronte all'elevato numero di medici e altri operatori sanitari che si rifiutano di fornire cure per l'aborto. Nel 2024, secondo gli organi internazionali dell'ONU e del CoE, le donne, i rom, gli africani e le persone di discendenza africana, i migranti e le persone LGBTI hanno continuato ad essere oggetto di razzismo e discriminazione, anche da parte dei funzionari statali. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha stabilito che l'Italia aveva violato la Carta sociale europea per quanto riguarda il diritto all'alloggio dei rom.

La situazione dei rifugiati e migranti in Italia è anche una delle preoccupazioni di Amnesty International. La scala del problema è enorme, considerando che nel 2024 oltre 1700 persone sono morte in mare cercando di raggiungere l'Europa. Il rapporto menziona anche le guardie

costiere e gli ufficiali della polizia doganale, che sono stati giudicati colpevoli di non aver impedito un naufragio che è costato la vita a più di 90 persone. La situazione dei rifugiati non è migliore, quando raggiungono l'Italia. Ci sono stati casi di detenzione amministrativa illegale nei centri di rimpatrio. Amnesty International richiama l'attenzione sulla cooperazione dell'Italia con paesi come l'Albania, la Tunisia e la Libia, che ha le sue conseguenze. I diritti dei richiedenti asilo e dei migranti sono spesso violati da questi paesi.

3. Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: pubblicato il Report Analitico sul Sistema Penitenziario

6 giugno 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/garante-nazionale-dei-diritti-delle-persone-private-della-liberta-personale-pubblicato-il-report-analitico-sul-sistema-penitenziario>

Il Garante Nazionale per i Diritti delle Persone Private della Libertà Personale ha pubblicato il suo ultimo Report Analitico dell'Osservatorio Penitenziario Adulti, offrendo un aggiornamento statistico sul sistema carcerario italiano al 30 maggio 2025. Il rapporto si basa su dati ufficiali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e propone un'analisi dettagliata delle condizioni detentive su tutto il territorio nazionale.

Popolazione Carceraria e Capacità

Al 30 maggio 2025, i detenuti nel sistema penitenziario italiano erano 62.722. La capacità regolamentare del sistema era pari a 51.285 posti, ma solo 46.706 erano effettivamente utilizzabili a causa di sezioni o celle non operative. Ciò determina un tasso nazionale di sovraffollamento del 134,29% rispetto ai posti disponibili e del 122,27% rispetto alla capacità regolamentare. Il problema del sovraffollamento resta una condizione strutturale e diffusa nel sistema penitenziario italiano.

Disparità Istituzionali e Regionali

Su 189 istituti penitenziari, 156 (83%) superavano la soglia del 100% di sovraffollamento, mentre 63 strutture (33%) presentavano tassi pari o superiori al 150%. Il carcere di Lucca ha registrato il maggior sovraffollamento con il 236,84%, seguito da quello di Foggia (218,06%) e da San Vittore a Milano (208,90%). A livello regionale, la Puglia ha avuto il tasso più alto (170,72%), con Lombardia, Molise e Friuli Venezia Giulia tutte oltre il 150%. Solo la Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino Alto-Adige sono rimaste sotto il 100%.

Status Giuridico e Distribuzione delle Condanne

Tra i detenuti, il 68,60% stava scontando pene definitive. Altri erano in custodia cautelare: il 15,04% in attesa di giudizio di primo grado, il 5,24% in attesa di appello e il 3,58% in attesa di verdetto definitivo. Circa il 31,56% della popolazione detenuta era costituito da cittadini stranieri.

Per quanto riguarda la durata delle pene, 23.995 detenuti avevano tre anni o meno di pena residua, potenzialmente idonei a misure alternative. Nel periodo considerato, 1.450 persone erano in semilibertà e 19.575 sono uscite dal carcere con misure alternative.

Spazio Personale e Condizioni Detentive

Il rapporto evidenzia preoccupazioni riguardo allo spazio personale dei detenuti: 10 persone erano confinate in spazi inferiori a 3 metri quadrati ciascuno, mentre 15.314 avevano tra i 3 e i 4 metri quadrati. Questi valori risultano inferiori alle soglie critiche stabilite dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che fissa standard per garantire il rispetto dell'Articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che vieta la tortura e trattamenti inumani o degradanti.

Ingressi, Uscite e Tendenze nel Tempo

Nel periodo monitorato, gli ingressi da libertà sono stati 42.289, contro 30.317 uscite, con un incremento netto di 11.972 detenuti. Tra gli stranieri si è registrato un saldo negativo di 3.390 unità. Dal 2020, la popolazione carceraria è aumentata di 10.449 persone, mentre i posti disponibili sono diminuiti di 1.193, aggravando il sovraffollamento.

Finalità del Rapporto

Il rapporto sostiene il ruolo istituzionale del Garante nel promuovere, monitorare, garantire trasparenza e il rispetto delle norme legali e dei diritti umani nei luoghi di detenzione. È uno strumento tecnico rivolto alle autorità pubbliche, finalizzato al miglioramento delle politiche penitenziarie attraverso dati accurati e aggiornati.

4. Associazione Antigone: presentato il Rapporto di metà anno “L’Emergenza è adesso” - Le carceri italiane tra sovraffollamento e diritti negati

20 settembre 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/associazione-antigone-presentato-il-rapporto-di-meta-anno-lemergenza-e-adesso-le-carceri-italiane-tra-sovrappollamento-e-diritti-negati>

Julie Pivetta

Introduzione

L'Associazione Antigone, attiva dal 1991, svolge un ruolo centrale nel monitoraggio delle condizioni detentive e nella tutela dei diritti umani all'interno del sistema penale e penitenziario italiano. Con la pubblicazione del Rapporto di metà anno 2025, Antigone intende denunciare e confermare la gravità della situazione nelle carceri, già ampiamente documentata nel rapporto annuale [Senza respiro](#), diffuso nello stesso anno.

Il presente rapporto si propone di offrire una sintesi aggiornata dei dati più significativi e delle criticità emerse a pochi mesi dall'ultima analisi, ponendo particolare attenzione a questioni ormai strutturali: il sovraffollamento cronico, le condizioni di vita degradanti, le carenze sanitarie e psichiatriche, la crisi della giustizia minorile, l'aumento dei suicidi e degli atti di autolesionismo, nonché l'inefficacia delle misure governative adottate per fronteggiare tali emergenze. Attraverso il Rapporto di metà anno, Antigone ribadisce la necessità di un intervento urgente e strutturale che restituisca centralità ai diritti fondamentali e alla dignità delle persone detenute, elementi imprescindibili per un sistema penitenziario conforme ai principi di una democrazia.

Condizioni di vita in carcere

A giugno 2025 le persone detenute erano 62.728, di cui il 4,4% donne e il 31,6% straniere. La capienza effettiva, al netto dei posti momentaneamente non disponibili, era di 46.717, con un tasso di affollamento nazionale pari al 134,3%. In 62 istituti penitenziari il sovraffollamento superava il 150% e in 8 casi addirittura il 190%, mentre solo 31 istituti non risultavano sovraffollati. Tra le situazioni più gravi, l'Istituto di Milano San Vittore femminile continua a distinguersi con un tasso di affollamento del 236%, in aumento rispetto al 220% registrato nel rapporto annuale 2025. Seguono Foggia (214%), Milano San Vittore maschile (213%), Lodi (205%), Brescia Canton Monbello (203%), Lucca (200%), Udine (194%) e Roma Regina Coeli (191%). Per quanto riguarda i posti detentivi ufficiali, al 30 giugno 2024 erano 51.234, saliti a 51.276 un anno dopo, con un incremento di sole 42 unità. Tuttavia, nello stesso periodo i posti non disponibili sono passati da 4.123 (17 giugno 2024) a 4.559 (30 giugno 2025), determinando di fatto una riduzione complessiva di 394 posti.

Un ulteriore elemento critico emerge dalle 86 visite effettuate da Antigone negli ultimi 12 mesi: nel 35,3% degli istituti non veniva rispettato il parametro dei 3 mq di spazio calpestabile per detenuto, in aumento rispetto al 28,3% del 2023. Vi è però una forte discrepanza nei dati: secondo il Garante nazionale, al 30 maggio 2025 solo 10 persone risultavano collocate in meno di 3 mq a testa, calcolando gli spazi attraverso l'Applicativo informatico spazi/detenuti (ASD) del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che esclude dal computo soltanto i locali adibiti a bagno. Di diverso avviso sono la Corte Europea dei Diritti Umani e la Corte di Cassazione ([SSUU 6551/2021](#)), secondo le quali, nella valutazione, devono essere detratti anche gli arredi fissi, come i letti a castello e gli armadietti.

Il caldo estremo ha aggravato ulteriormente i disagi: a Milano, dove le temperature hanno raggiunto livelli elevatissimi, i detenuti potevano acquistare un ventilatore a proprie spese, con un massimo consentito di due ventilatori per cella. Situazioni analoghe si sono verificate a Padova e a Roma, dove, presso la Casa Circondariale Regina Coeli, sono stati installati ventilatori nei corridoi di alcune sezioni: una soluzione che ha risolto marginalmente il problema. Nello stesso istituto, inoltre, l'acqua corrente è disponibile soltanto in alcune ore della giornata, aggravando condizioni igienico-sanitarie già precarie. Le ore d'aria, che potrebbero rappresentare un minimo sollievo, risultano spesso inefficaci. L'Art. 10 dell'Ordinamento penitenziario prevede infatti 4 ore di permanenza all'aperto, ma nella pratica queste vengono concesse durante le ore più calde e non a tutti i detenuti. Al 30 maggio 2025, il 60,3% della popolazione penitenziaria era sottoposto a regime di custodia chiusa, trascorrendo così la maggior parte del tempo in celle sovraffollate e prive di adeguata ventilazione.

Il sistema penitenziario minorile

Al 15 giugno 2025 i giovani detenuti nei 17 Istituti Penali per Minorenni (IPM) italiani erano 586, di cui 23 ragazze, cui si aggiunge la sezione minorile all'interno del carcere per adulti della Dozza di Bologna. Si tratta di un incremento significativo rispetto al 2022, quando i detenuti minorenni e giovani adulti erano 392.

Il sovraffollamento riguarda 8 IPM su 17. Le visite condotte da Antigone hanno evidenziato condizioni estremamente degradate: materassi a terra, celle chiuse per la maggior parte della giornata, scarsità di attività significative – comprese quelle scolastiche – e frequente mancato rispetto del diritto alle ore d'aria previste dalla legge. Particolarmente preoccupante è anche l'elevato ricorso agli psicofarmaci.

L'aumento dei minori detenuti è strettamente legato all'entrata in vigore del [Decreto Caivano](#). I numeri reali sarebbero ancora più alti se non fosse che molti giovani autori di reati da minorenni, che potrebbero restare negli IPM fino ai 25 anni, vengono invece trasferiti in carceri per adulti al raggiungimento della maggiore età, interrompendo percorsi educativi già fragili.

Dei 586 giovani detenuti, 355 (oltre il 60%) sono minorenni: 53 hanno meno di 15 anni e 302 sono tra i 16 e i 17 anni. Il 63,5% delle presenze riguarda persone ancora prive di una sentenza

definitiva. Gli stranieri sono 275, pari al 46,9% del totale; di questi, il 76% proviene dal Nord Africa e si tratta principalmente di minori stranieri non accompagnati.

La gravità della situazione ha spinto numerose organizzazioni e diversi Garanti dei diritti delle persone detenute ad aderire a un [appello urgente](#) promosso da Antigone, insieme a Libera e Defence for Children Italia, per denunciare le condizioni allarmanti degli istituti minorili.

Proteste, autolesionismo e suicidi

Al 25 luglio 2025 i suicidi registrati negli istituti penitenziari italiani dall'inizio dell'anno erano 45: tra le persone decedute due erano donne e 22 straniere. Molti episodi si sono verificati nelle fasi particolarmente delicate dell'ingresso in carcere o del fine pena.

Almeno cinque delle persone che si sono tolte la vita soffrivano di disturbi psichici, tre avevano un passato di tossicodipendenza e dodici risultavano senza fissa dimora. L'istituto con il maggior numero di decessi è la Casa circondariale di Cagliari, con tre casi dall'inizio dell'anno. Seguono con due suicidi ciascuno gli istituti di Barcellona Pozzo di Gotto (ME), Firenze Sollicciano, Frosinone, Modena, Napoli Poggioreale, Paola (CS) e Verona.

Secondo le rilevazioni di Antigone, quasi il 70% dei suicidi è avvenuto all'interno di sezioni a custodia chiusa, confermando il forte impatto negativo delle limitazioni all'aria aperta. In almeno quattro casi le persone si trovavano in isolamento, in altri quattro nel reparto "nuovi giunti", mentre tre suicidi si sono verificati in sezioni ex Art. 32 del Regolamento Esecutivo dell'Ordinamento Penitenziario, riservate ai detenuti considerati più difficili da gestire. Altri due casi hanno riguardato articolazioni per la tutela della salute mentale e uno una sezione per "minorati psichici".

Oltre ai suicidi, cresce anche l'autolesionismo: nell'ultimo anno l'Osservatorio di Antigone ha registrato una media di 22,3 atti autolesivi ogni 100 detenuti (contro i 17,4 del 2024) e 3,2 tentativi di suicidio ogni 100 detenuti (contro i 2,3 dell'anno precedente). A ciò si aggiunge un preoccupante aumento dell'uso della sanzione disciplinare dell'isolamento, la cui applicazione è cresciuta di 5,5 punti ogni 100 detenuti.

Durante le 86 visite svolte negli ultimi dodici mesi, Antigone ha inoltre riscontrato un incremento delle problematiche psichiatriche e del ricorso ai farmaci. Il 14,2% delle persone detenute presenta una diagnosi psichiatrica grave, il 21,7% assume regolarmente stabilizzanti dell'umore, antipsicotici o antidepressivi e il 45,1% fa uso di sedativi o ipnotici. Tutte queste percentuali sono in crescita rispetto agli anni precedenti. Infine, i tossicodipendenti rappresentano circa il 22% della popolazione detenuta.

Il personale penitenziario

Al 31 maggio 2025, l'organico della Polizia Penitenziaria registra un deficit pari all'8,7% rispetto alle unità previste. Il rapporto tra detenuti e agenti si attesta attualmente a 2 detenuti per agente, superiore alla previsione di 1,5. A livello regionale, questo rapporto varia tra 1,2 e 2,5 detenuti per agente, evidenziando significative disparità territoriali.

Per quanto riguarda gli educatori, secondo le schede di trasparenza del Ministero aggiornate al 31 maggio 2025, il personale presente è pari a 935 unità, (28 in meno rispetto a quanto si rileva con il Rapporto del 2025), a fronte delle 1.040 previste in pianta organica. La media nazionale di detenuti in carico a ciascun educatore è di 66,7 persone.

Il quadro dei dirigenti al 29 maggio 2025 mostra una presenza di 246 unità, su un organico previsto di 350, con un deficit di 104 dirigenti direttori o vice.

Il personale psichiatrico e psicologico risulta disponibile rispettivamente per 7,4 e 20,4 ore settimanali ogni 100 detenuti, un livello evidentemente insufficiente per far fronte ai bisogni della popolazione detenuta.

Infine, va segnalata una carenza critica nell'assistenza sanitaria: la copertura medica giornaliera non è garantita in 29 delle 86 carceri visitate da Antigone nell'ultimo anno, un dato che evidenzia gravi lacune nell'assistenza continua ai detenuti.

Ricorsi giudiziari e misure alternative alla detenzione

Al 15 giugno 2025, gli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE) hanno in carico 100.639 persone, circa 10.000 in più rispetto al 2024. Di queste, 49.736 stanno scontando una misura alternativa alla detenzione, tra le quali la più diffusa è l'affidamento in prova al servizio sociale.

Nonostante la crescita delle misure alternative e di comunità, la loro applicazione rimane ancora fortemente sottodimensionata rispetto al potenziale. Al 30 giugno 2025, infatti, le persone detenute con pena residua inferiore ai tre anni erano 23.970, a conferma di un'applicazione ancora limitata delle misure alternative.

Secondo i dati del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il tasso di recidiva è stimato al 68,7%, ma può scendere fino al 2% per i detenuti che hanno avuto opportunità di inserimento professionale, evidenziando l'importanza delle misure di reinserimento.

Al 31 dicembre 2021, ultimo dato disponibile, solo il 38% dei detenuti era alla prima esperienza di carcerazione, mentre il restante 62% aveva già precedenti esperienze detentive, con il 18% che aveva subito cinque o più incarcerazioni.

Politiche governative e risposte istituzionali

Antigone rileva come il problema del sovraffollamento carcerario sia strettamente legato all'introduzione di interventi governativi che hanno inasprito le pene, tra cui il recente Decreto Sicurezza, il Decreto Caivano, il Decreto Cutro e il Decreto Rave.

Un altro provvedimento significativo è quello approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 22 luglio, con cui è stato presentato un disegno di legge che introduce la detenzione domiciliare in comunità terapeutica per detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti con un residuo pena fino a otto anni. Una scelta che si affianca alla misura già in vigore dell'affidamento in prova per le stesse categorie di detenuti, prevista però solo per pene residue fino a sei anni. Tuttavia, Antigone sottolinea come l'unica soluzione alla numerosa presenza di tossicodipendenti in carcere resti la depenalizzazione del consumo di droghe. Quanto all'ampliamento delle telefonate concesse ai detenuti, l'associazione evidenzia che non si tratta di una novità. Infine, il Decreto Carceri, nato con l'obiettivo di contrastare il sovraffollamento, migliorare le condizioni di vita detentiva e rafforzare i percorsi di reinserimento sociale, si è rivelato tuttavia lento nella sua attuazione. Il decreto prevede infatti l'istituzione, presso il Ministero della Giustizia, di un elenco delle strutture residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione. A luglio 2025, però, tale elenco non risultava ancora approvato. Anche il progetto di edilizia penitenziaria, affidato al Commissario straordinario istituito dalla stessa legge di conversione, procede con notevole lentezza.

Conclusioni

Alla luce dei dati emersi sul sovraffollamento, sulle carenze di personale e sulle difficoltà nell'applicazione delle misure alternative, Antigone chiede con urgenza interventi strutturali e strategie più efficaci per migliorare le condizioni del sistema penitenziario italiano. Tra le principali richieste figurano:

- Maggiore possibilità di contatti telefonici e video con l'esterno, per favorire i legami familiari e sociali;
- Incremento dell'uso delle tecnologie digitali, a supporto dell'istruzione, della formazione e delle attività lavorative dei detenuti;
- Riduzione drastica dell'isolamento come strumento disciplinare, garantendo trattamenti meno punitivi e più umani;
- Prevenzione degli abusi, con meccanismi efficaci di controllo e trasparenza;
- Promozione della sorveglianza dinamica e di un sistema penitenziario centrato sul rispetto della dignità umana, che favorisca percorsi di reinserimento e riduca la recidiva.

5. L'Italia nel rapporto sui diritti fondamentali 2025 della FRA: questioni emergenti, progressi e sfide persistenti

5 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/litalia-nel-rapporto-sui-diritti-fondamentali-2025-della-fra-questioni-emergenti-progressi-e-sfide-persistenti>.

Michal Zmudatrzebiatowski

Introduzione

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha pubblicato la sua relazione annuale sui diritti fondamentali 2025, basata su ricerche primarie e contributi della sua rete Franet. Questa edizione riflette sugli sviluppi del 2024, un anno caratterizzato da sconvolgimenti geopolitici, sfide democratiche e disuguaglianze sociali. Sebbene la relazione copra tutti gli Stati membri, questo articolo si concentra sulla posizione dell'Italia in tre ambiti centrali: la tutela dei diritti elettorali, la protezione delle donne vittime di violenza e l'attuazione nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'Italia si trova a un bivio tra impegni democratici e pressioni socio-politiche. Le elezioni europee del 2024 e i dibattiti interni sulla disinformazione e l'inclusione hanno messo in luce sia i punti di forza che le vulnerabilità della democrazia italiana. Allo stesso tempo, le persistenti sfide nella lotta alla violenza di genere hanno richiamato l'attenzione sull'adeguatezza delle istituzioni italiane e sul loro allineamento con i nuovi standard europei. Infine, nell'ambito dell'attuazione della Carta, l'Italia è stata segnalata per le pratiche e i progetti promettenti volti a integrare più profondamente la Carta nel contenzioso e nell'attivismo della società civile.

Rispetto dei diritti fondamentali nel processo elettorale

Elezioni libere ed eque sono la spina dorsale della vita democratica. La FRA sottolinea che i processi elettorali non devono solo garantire il diritto formale di voto, ma anche salvaguardare la trasparenza, l'inclusività e la protezione contro le manipolazioni. In Italia, le elezioni europee del 2024 hanno fornito una prova pratica di questi principi.

Uno dei temi principali è stata la regolamentazione della sfera online. Con il progressivo spostamento delle campagne elettorali sulle piattaforme digitali, l'Italia ha dovuto affrontare la sfida di contrastare la disinformazione, l'opacità della pubblicità politica e i rischi di interferenze straniere. La FRA ha sottolineato che i governi devono trovare un equilibrio tra la libertà di espressione e la necessità di garantire l'integrità del dibattito elettorale. Le autorità elettorali italiane, insieme a reti europee come la Rete di cooperazione europea sulle elezioni, si sono impegnate in valutazioni dei rischi e campagne pubbliche per migliorare l'alfabetizzazione mediatica e la resilienza alla manipolazione online.

L'inclusione rimane un altro elemento cruciale. L'Italia fa parte di un gruppo di Stati membri che hanno quote legali che richiedono la parità di genere nelle liste elettorali per le elezioni europee. La legislazione italiana impone che le liste dei partiti includano il 50% di donne, ponendo il paese all'avanguardia nella parità di genere formale nella rappresentanza. Tuttavia, le quote non sempre si traducono in potere reale, poiché le donne possono essere collocate in posizioni meno eleggibili. Ciò solleva interrogativi sul divario tra garanzie legali e uguaglianza sostanziale.

Oltre al genere, l'accessibilità per le persone con disabilità e il coinvolgimento dei giovani continuano a essere questioni urgenti. La FRA sottolinea che in molti Stati membri, tra cui l'Italia, le persone con disabilità continuano a incontrare ostacoli nell'esercizio dei loro diritti elettorali, sia a causa dell'inadeguata accessibilità fisica dei seggi elettorali, sia a causa dell'insufficiente fornitura di informazioni in formati accessibili. L'Italia ha compiuto progressi

graduali, ma le organizzazioni della società civile sottolineano che manca ancora un approccio universale alla partecipazione elettorale.

Il processo elettorale italiano si intreccia anche con dibattiti più ampi sul discorso politico. La FRA ha osservato casi in cui giornalisti e attori della società civile hanno subito pressioni legali, in particolare in contesti politicamente sensibili. Garantire che le elezioni rimangano spazi di libera contesa, senza ostacoli dovuti a minacce legali sproporzionate, rimane essenziale per la credibilità della democrazia in Italia.

Proteggere efficacemente le donne vittime di violenza

La violenza di genere è una delle violazioni più persistenti dei diritti fondamentali in tutta l'UE. Il rapporto 2025 della FRA sottolinea che circa una donna su tre in Europa ha subito violenza, sia a casa, sul posto di lavoro o in spazi pubblici. L'Italia non fa eccezione e negli ultimi anni il paese è stato sottoposto a un intenso scrutinio per quanto riguarda l'adeguatezza dei suoi meccanismi di risposta.

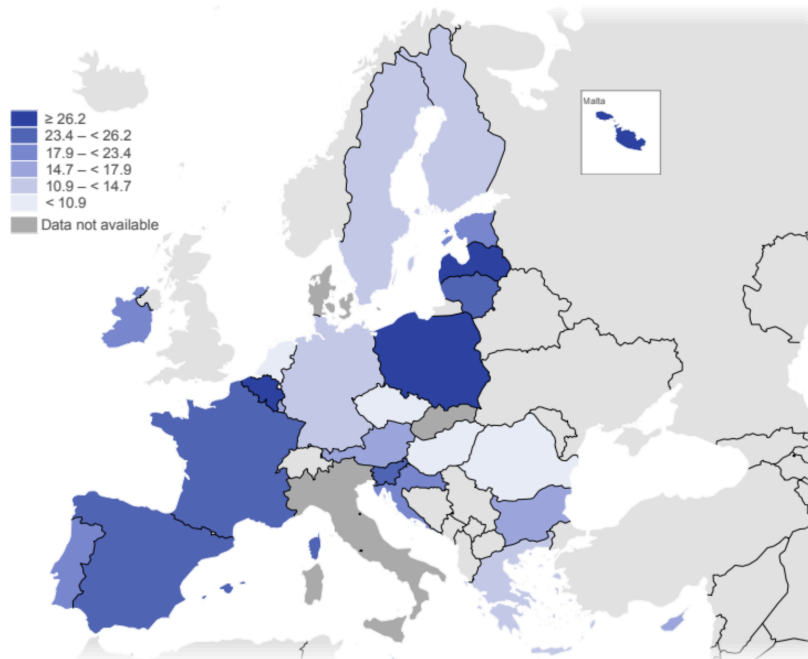
La direttiva UE appena adottata sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (2024) richiede definizioni armonizzate dei reati, standard minimi per la protezione delle vittime e meccanismi di segnalazione efficaci. L'Italia, già vincolata dalla Convenzione di Istanbul, ha iniziato ad adeguare la propria legislazione di conseguenza. In particolare, nel 2024 l'Italia ha introdotto un nuovo reato di violazione degli ordini restrittivi, ampliando la protezione delle donne a rischio. Questo sviluppo mira a colmare le lacune che consentivano agli autori di violare ripetutamente le ordinanze del tribunale senza subire sanzioni adeguate.

Sono stati rafforzati anche i diritti delle vittime. La legge italiana garantisce ora alle vittime il diritto di essere prontamente informate in caso di rilascio o fuga degli autori dal carcere. Ciò risponde a una preoccupazione di lunga data espressa dalle organizzazioni di sostegno alle vittime in merito alle lacune informative che rendevano le donne vulnerabili a una nuova vittimizzazione.

L'Italia si è distinta anche per le sue misure digitali innovative. L'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha lanciato uno strumento di segnalazione online appositamente progettato per combattere la diffusione non consensuale di immagini intime (il cosiddetto "revenge porn"). Attraverso questa piattaforma, le vittime possono segnalare direttamente alle autorità, che poi avvisano i fornitori di servizi online competenti affinché rimuovano i contenuti dannosi. Questa è considerata una pratica promettente, che dimostra come i meccanismi di protezione dei dati possano intersecarsi con la prevenzione della violenza nella sfera digitale.

Tuttavia, nonostante questi progressi, la mancata denuncia rimane un problema critico. Secondo i dati a livello UE, solo il 13,9% delle donne che hanno subito violenza fisica o sessuale ha denunciato l'incidente alla polizia. Le ONG italiane sottolineano che lo stigma, la paura di ritorsioni e la mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine continuano a dissuadere molte donne dal cercare aiuto. Inoltre, i rifugi e i servizi specializzati sono distribuiti in modo non uniforme sul territorio nazionale, con le regioni meridionali che spesso non dispongono di strutture adeguate.

FIGURE 2.1: WOMEN WHO REPORTED TO THE POLICE THEIR EXPERIENCE OF PHYSICAL VIOLENCE OR THREATS, AND/OR SEXUAL VIOLENCE, BY AN INTIMATE PARTNER DURING THEIR LIFETIME (%)



Nel caso [X contro Grecia](#) (n. 38588/21), la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha stabilito che la mancata risposta adeguata da parte delle autorità investigative e giudiziarie alle accuse di stupro costituisce una violazione degli obblighi positivi dello Stato ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nel caso [Z. contro Repubblica Ceca](#) (n. 37782/21), la CEDU ha riscontrato una violazione degli obblighi positivi dello Stato convenuto ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a causa della mancata applicazione efficace da parte delle autorità nazionali ceche del loro sistema penale in grado di punire i rapporti sessuali non consensuali denunciati da una vittima vulnerabile che non si era opposta mentre stavano avvenendo.

Le vulnerabilità intersezionali aggravano questi problemi. Le donne migranti, le donne rom e le donne con disabilità devono affrontare ulteriori ostacoli in Italia. Politiche efficaci devono affrontare queste vulnerabilità specifiche, garantendo che i sistemi di protezione non riproducano disuguaglianze strutturali.

Attuazione e applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali è il principale strumento giuridico dell'UE che sancisce i diritti alla dignità, all'uguaglianza, alla libertà e alla giustizia. La FRA dedica un intero capitolo del suo rapporto 2025 all'esame di come gli Stati membri utilizzano e applicano la Carta nella pratica.

In Italia spiccano diverse iniziative. In primo luogo, il progetto SCUDI, finanziato dal programma dell'UE "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori" (CERV), è stato avviato per rafforzare la capacità di contenzioso strategico in materia di diritti della Carta.

SCUDI si concentra in particolare sulle organizzazioni della società civile impegnate in operazioni di soccorso in mare, offrendo formazione, una banca dati giuridica e piattaforme di condivisione delle conoscenze. Questa iniziativa mostra come la Carta possa essere usata in settori molto controversi come la migrazione e l'asilo, dove l'Italia ha un ruolo di primo piano. Anche i tribunali nazionali italiani hanno usato la Carta.

Una recente giurisprudenza costituzionale ha invocato gli articoli 7 e 20 della Carta (privacy, vita familiare e uguaglianza davanti alla legge) per annullare disposizioni che discriminavano

tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi legalmente residenti nel campo della cooperazione giudiziaria. Ciò riflette una crescente volontà dei giudici italiani di trattare la Carta non come uno strumento simbolico, ma come uno standard giuridico direttamente applicabile.

La sensibilizzazione rimane una sfida fondamentale. La FRA sottolinea che la conoscenza della Carta è ancora limitata tra i professionisti del diritto, i funzionari pubblici e il grande pubblico. Per ovviare a questo problema, l'Italia partecipa a progetti transfrontalieri come FAIR e Stellar, che mirano a integrare i diritti della Carta nei contenziosi in materia di clima e nella gestione dei fondi dell'UE. Inoltre, i corsi di formazione per avvocati e attivisti per i diritti umani in Italia sottolineano esplicitamente la Carta come strumento di contenzioso, colmando il divario tra il diritto dell'UE e la pratica nazionale.

Ciononostante, l'Italia continua a incontrare ostacoli. La natura frammentata dell'educazione ai diritti umani fa sì che la conoscenza della Carta sia concentrata negli ambienti accademici e giudiziari, mentre le amministrazioni locali spesso non hanno le risorse per integrare gli standard della Carta nella governance quotidiana. La FRA insiste quindi su una maggiore istituzionalizzazione dei punti focali della Carta all'interno delle strutture regionali e comunali italiane.

Conclusioni e raccomandazioni

Il rapporto FRA 2025 dipinge un quadro complesso delle prestazioni dell'Italia nella protezione dei diritti fondamentali. Da un lato, l'Italia dimostra un forte impegno formale: quote di genere nella legge elettorale, criminalizzazione delle violazioni degli ordini restrittivi e leadership negli strumenti digitali per contrastare la pornografia vendicativa. Dall'altro lato, permangono persistenti problemi strutturali: sottorappresentanza delle donne nel potere politico nonostante le quote, cronica sottodenuncia della violenza di genere e integrazione disomogenea della Carta nella governance quotidiana.

Dall'analisi emergono le seguenti raccomandazioni:

- Rafforzare la partecipazione elettorale inclusiva. L'Italia dovrebbe andare oltre le quote formali e garantire che le donne, le persone con disabilità e i giovani siano rappresentati in modo sostanziale. Le autorità elettorali devono migliorare ulteriormente l'accessibilità e affrontare le pratiche sottili che emarginano i candidati appartenenti a gruppi protetti.
- Affrontare la mancata denuncia della violenza. Il governo italiano dovrebbe investire in campagne di sensibilizzazione, rafforzare la fiducia nelle forze dell'ordine e ampliare i centri di accoglienza e i servizi a livello nazionale. Particolare attenzione deve essere prestata alle vulnerabilità intersezionali, in particolare delle donne migranti e rom.
- Consolidare l'attuazione della Carta. L'Italia dovrebbe istituzionalizzare i punti focali della Carta nelle amministrazioni locali, promuovere una formazione giudiziaria coerente e integrare i controlli di conformità alla Carta nei progetti finanziati dall'UE. Il progetto SCUDI dovrebbe essere esteso ad altri settori sensibili oltre alla migrazione.
- Sfruttare l'innovazione digitale in modo responsabile. Iniziative come lo strumento di segnalazione della revenge porn dell'Autorità garante per la protezione dei dati dovrebbero essere integrate da misure più ampie che affrontino la violenza informatica, compresa la formazione obbligatoria per la polizia e i pubblici ministeri sulle prove digitali.
- Salvaguardare la libertà di stampa nelle elezioni. L'Italia deve garantire che i giornalisti e gli attori della società civile possano criticare la retorica del governo senza temere accuse di diffamazione sproporzionate, rafforzando così il pluralismo del dibattito elettorale.

In definitiva, il percorso dell'Italia nel 2024-2025 illustra il delicato equilibrio tra progressi e lacune persistenti. La tutela dei diritti fondamentali non può essere un ripensamento, ma deve guidare l'azione legislativa, giudiziaria e amministrativa a tutti i livelli. L'Italia, in quanto Stato

membro fondamentale al crocevia dei flussi migratori, della contestazione democratica e del cambiamento sociale, ha la particolare responsabilità di dimostrare che i diritti non sono solo proclamati, ma anche effettivamente tutelati nella pratica.

6. Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale (GNPL): analisi del Report analitico “Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale” dell’Osservatorio penitenziario adulti

5 dicembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/garante-nazionale-per-i-diritti-delle-persone-private-della-liberta-personale-gnpl-analisi-del-report-analitico-rispetto-della-dignita-della-persona-privata-della-liberta-personale-dellosservatorio-penitenziario-adulti>.

Benedetta Rose Artolli

Introduzione

Il Garante Nazionale per i Diritti delle Persone Private della Libertà Personale (GNPL), istituito dal Ministero della giustizia nel 2013, è l’organo statale italiano incaricato di monitorare luoghi di privazione della libertà (carceri, luoghi di polizia, centri per gli immigrati, le Residenze per le misure di sicurezza -REMS, gli SPDC, ecc) svolgendo, tra le altre cose, visite in loco. Tali visite hanno lo scopo di verificare eventuali criticità all’interno delle strutture detentive, migliorare le politiche penitenziarie e proporre soluzioni, in collaborazione con le autorità responsabili.

L’ultimo Report Analitico dell’Osservatorio Penitenziario Adulti, aggiornato al 31 luglio 2025, offre un aggiornamento statistico sul sistema carcerario italiano. Il rapporto, basato su dati ufficiali del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria (DAP), propone un’analisi dettagliata delle condizioni detentive su tutto il territorio nazionale e sostiene il ruolo istituzionale del Garante nel promuovere e monitorare il rispetto e/o la violazione delle norme legali e dei diritti umani nei luoghi di detenzione.

Panoramica Generale della Popolazione Presso Gli Istituti Penitenziari

Al 31 luglio 2025, il numero totale dei detenuti presenti nel sistema penitenziario italiano era di 62.522, di cui l’1,73% in Sezioni a custodia Attenuata (Aperta), il 37,96% in Sezioni ordinarie a trattamento Intensificato (Aperta), il 44,15% in Sezioni Ordinarie (Chiuse), l’1,16% in Sezioni 41 bis e il 14,99% in Sezioni Alta Sicurezza.

TABELLA N. 8
DURATA DELLA PENA INFLITTA
 RILEVAZIONE 31 LUGLIO 2025

Durata della Pena	Durata della Pena Inflitta	% Persone	Di cui Persone Straniere	% Di cui Persone Straniere
Da 0 a 1	1.322	2,80	586	4,13
Da 1 a 2	2.924	6,18	1.154	8,12
Da 2 a 3	5.050	10,68	2.042	14,38
<i>Subtotale 0-3</i>	<i>9.296</i>	<i>19,66</i>	<i>3.782</i>	<i>26,63</i>
Da 3 a 5	10.918	23,09	4.031	28,38
Da 5 a 10	14.338	30,32	4.271	30,07
<i>Subtotale 3-10</i>	<i>25.256</i>	<i>53,41</i>	<i>8.302</i>	<i>58,45</i>
Da 10 a 20	7.921	16,75	1.608	11,32
Da 20 in poi	2.913	6,16	369	2,60
Ergastolo	1.903	4,02	143	1,01
<i>Subtotale 10 +</i>	<i>12.737</i>	<i>26,93</i>	<i>2.120</i>	<i>14,93</i>
Totale persone	47.289	100,00	14.204	100,00

Le regioni con il maggior numero di persone private della libertà personale sono la Lombardia (con 8.914 persone), la Campania (con 7.493), la Sicilia (con 6.986) ed il Lazio (con 6.756).

Dal punto di vista della cittadinanza, il 68,46% dei detenuti è di cittadinanza italiana, mentre il 31,54% di cittadinanza straniera. I cittadini extracomunitari rappresentano il 27,08%. Il Report sottolinea che il numero di persone straniere private della libertà personale è significativamente superiore alla percentuale (8-9%) di stranieri presenti sul territorio italiano. Tra le cause probabili di questa situazione rientrano, secondo il Report, la maggiore vulnerabilità sociale ed economica, differenze nell'accesso a misure alternative alla detenzione, difficoltà nell'ottenere benefici penitenziari per mancanza di legami territoriali stabili e specifiche tipologie di reato più frequenti tra la popolazione straniera. Le regioni che presentano percentuali di stranieri più elevate rispetto alla popolazione totale di persone private della loro libertà personale includono la Valle d'Aosta (57,82%), il Trentino Alto Adige (62,99%), la Liguria (53,91%), il Veneto (52,13%) e l'Emilia Romagna (51,80%). Le regioni, invece, con il numero più basso di stranieri sono la Basilicata (10,40%), la Puglia (10,60%) e la Campania (12,42%). In aggiunta, il Report sottolinea che una grande maggioranza delle persone straniere private della loro libertà personale (85,80%) si trova nella detenzione "comune", mentre nei regimi speciali come il 41-bis sono presenti solamente 4 persone straniere.

TABELLA N. 9
DURATA DELLA PENA RESIDUA
 RILEVAZIONE 31 LUGLIO 2025

Durata della Pena	Totale Persone con "Pena Residua"	% Persone con "Pena Residua"	Di cui Persone Straniere con "Pena Residua"	% Di cui Persone Straniere con "Pena Residua"
Da 0 a 1	7.956	16,82	3.211	22,61
Da 1 a 2	8.470	17,92	3.138	22,09%
Da 2 a 3	7.463	15,78	2.470	17,39%
<i>Subtotale 0-3</i>	<i>23.889</i>	<i>50,52</i>	<i>8.819</i>	<i>62,08</i>
Da 3 a 5	10.106	21,37	2.873	20,23
Da 5 a 10	8.002	16,92	1.850	13,02%
<i>Subtotale 3-10</i>	<i>18.108</i>	<i>38,29</i>	<i>4.723</i>	<i>33,25</i>
Da 10 a 20	2.920	6,17	444	3,13
Da 20 in poi	469	0,99	75	0,53
Ergastolo	1.903	4,02	143	1,01
<i>Subtotale 10 +</i>	<i>5.292</i>	<i>11,19</i>	<i>662</i>	<i>4,67</i>
Totale	47.289	100,00	14.204	100,00

Analizzando il flusso di ingressi dalla libertà (coloro che entrano in carcere da una condizione di libertà) di 41.779 individui, e le uscite verso la libertà (coloro che lasciano la detenzione per tornare in libertà) di 29.723 individui, le uniche regioni con un saldo positivo (con più uscite rispetto alle entrate) sono la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige. Le restanti regioni, invece, presentano tutti dei deficit (più entrate che uscite), con 5 regioni (Lombardia, Sicilia, Lazio, Puglia e Campania) in cui si concentra oltre il 60% del deficit nazionale (12.056 individui). Questi dati evidenziano un sistema sotto forte pressione, con effetti diretti sul fenomeno del sovraffollamento carcerario. Il Report evidenzia un effetto a spirale legato al sovraffollamento in cui l'accumulo annuale di circa 12.000 persone fa saturare progressivamente le strutture detentive, compromette l'efficacia dei programmi rieducativi, riduce la possibilità di reinserimento sociale e perpetua il ciclo del sovraffollamento.

Riguardo al regime di semilibertà, il sistema penitenziario italiano presenta una particolarità: su 1.493 persone in semilibertà su tutto il territorio, solamente 339 risultano essere stranieri (il 22,7%). Oltre a ciò, il fenomeno presenta anche una forte disparità territoriale. Le regioni con il maggior numero di persone in semilibertà sono la Campania (con 186 persone, di cui 10 stranieri), la Toscana (con 153 persone, di cui 69 stranieri), la Sicilia (152 persone, di cui 8 stranieri) e la Puglia (159 persone, di cui 8 stranieri). Un'analisi comparata del numero di persone in semilibertà nelle diverse regioni italiane dimostra che nelle regioni del Nord ci sono le percentuali più elevate di stranieri in semilibertà rispetto alle regioni del Sud le quali presentano percentuali molto basse. La Calabria, la Basilicata e la Valle d'Aosta non registrano stranieri in semilibertà, dovuto a possibili criticità applicative o di una minima presenza di popolazione straniera all'interno degli istituti penitenziari.

Tra luglio 2024 e luglio 2025, le persone uscite in misura alternativa sono state 19.406 (di cui 4.727 stranieri). La Lombardia presenta i dati migliori, con 2.923 uscite, di cui 1.201 stranieri. La Campania ne presenta 2.656, di cui solo 192 stranieri; la Sicilia 2.336, di cui 184 stranieri e la Puglia 1.965, di cui 139 stranieri. Mentre le regioni del sud presentano elevati volumi assoluti di uscite, i dati dimostrano percentuali molto basse di stranieri usciti. D'altra parte, le regioni del centro-nord presentano la percentuale più alta di stranieri usciti in misura alternativa.

I dati dimostrano che le misure alternative rappresentano uno strumento deflattivo potente ed efficace nella gestione del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, rimangono importanti disparità territoriali e differenze sostanziali nella gestione della popolazione straniera.

Analizzando i reati commessi, in Italia, i reati contro il patrimonio rappresentano la categoria più numerosa della distribuzione delle persone private della libertà personale per tipologia di reato, con in totale 35.885 persone private della libertà personale (23,74% del totale). Questa tipologia di reato è la più diffusa sia tra i cittadini italiani, sia tra quelli stranieri (10.445 individui stranieri, rappresentando il 26,50% dei reati patrimoniali). Si può attribuire questo elevato numero di reati contro il patrimonio da parte di stranieri a dinamiche socio-economiche. La sovrarappresentazione straniera si può trovare anche nei reati contro la pubblica amministrazione, reati specifici dell'immigrazione e la prostituzione. D'altra parte, i reati con una sottorappresentazione straniera includono l'associazione mafiosa, i reati relativi alle armi e reati contro l'amministrazione della giustizia.

Sovraffollamento in carcere

Nell'analisi del sovraffollamento in carcere in Italia, il Report distingue tra "persone presenti in archivio" (numero di detenuti presenti nelle strutture al momento della scrittura del report), "capienza regolamentare" (capienza massima teorica dell'istituto penitenziario secondo le norme tecniche ed architettoniche) e "posti regolarmente disponibili" (quanti posti della capienza regolamentare sono effettivamente utilizzabili in un dato momento). Confrontando una serie di dati raccolti, l'analisi individua un indice di sovraffollamento totale nazionale del 133,68%. Il numero delle persone private della libertà personale al 31 luglio 2025 era di 62.522, con 51.300 posti di capienza regolamentare e 46.769 posti regolarmente disponibili.

Le regioni con gli indici più alti di sovraffollamento sono la Puglia con il 169,97%, il Friuli Venezia-Giulia con il 156,3% ed il Molise con il 156,05%. Le regioni che non presentano sovraffollamento sono la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige e la Sardegna.

La differenza tra “capienza regolamentare” e “posti regolarmente disponibili” di circa 4.531 a livello nazionale riflette gli standard europei più rigorosi sui diritti delle persone private della libertà personale, che richiedono spazi e condizioni migliori rispetto ai parametri italiani tradizionali, congiuntamente a problemi strutturali degli istituti (manutenzione, agibilità e sicurezza). I dati dimostrano che nel 2025, la densità abitativa per camera era di 2,14 per camera disponibile, con una media di 6,5 mq per persona (al di sotto degli standard europei). Tuttavia, al 31 luglio 2025 sono stati individuati 5 detenuti i quali vivevano in spazi inferiori ai 3 mq. Ciò rappresenta una violazione dell'articolo 3 sulla proibizione della tortura della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Basato su un'analisi storica dell'andamento dell'indice di sovraffollamento in Italia dal 2013 al 2025, si evidenzia che nella fase post emergenza COVID (2023-2025) c'è una nuova sostenuta crescita, raggiungendo livelli pre-pandemici. All'interno del Report si sottolinea il fatto che le riduzioni della popolazione presso gli istituti penitenziari legate ad eventi esterni (sentenza Torreggiani della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2013 e la pandemica COVID-19: 2020-2022) tendano ad essere riassorbite nel medio periodo (circa 3 anni), suggerendo problematiche strutturali del sistema penitenziario. Il Report suggerisce che cambiamenti delle politiche penali, variazioni nei tassi di criminalità, modifiche nei meccanismi di accesso alle misure alternative e rallentamenti nei procedimenti giudiziari siano tra i moventi della crescita generalizzata della popolazione presso gli istituti penitenziari a livello nazionale. Si evidenzia l'urgente bisogno di interventi per l'adeguamento delle strutture, sviluppo di misure alternative alla detenzione ed interventi immediati per rallentare la preoccupante accelerazione del tasso di criminalità per porre fine all'andamento ciclico allarmante di sovraffollamento.

Eventi Critici e fattori di rischio negli Istituti Penitenziari

Un'analisi degli eventi critici fornisce un quadro dettagliato della tensione sociale all'interno del sistema penitenziario. Dal 1 gennaio 2025 al 31 luglio 2025 si sono verificati 94.421 eventi critici, sottolineando la tensione costante con la presenza di eventi quotidiani multipli.

Gli eventi critici analizzati includono atti di aggressione, di contenimento, di autolesionismo, infrazioni disciplinari, isolamento, manifestazione di protesta collettiva, manifestazione di protesta individuale, percosse riferite all'atto dell'arresto, perquisizioni straordinarie, tentati suicidi, violazione di norme penali e rivolte. Il Report esclude dall'analisi degli eventi critici i decessi in carcere, pubblicati invece sul report specifico “Decessi in carcere”.

Gli atti di violenza ed aggressione tra persone private della libertà personale sono rimasti tendenzialmente costanti tra il 2024 ed il 2025, mentre le aggressioni al Personale Penitenziario sono aumentate significativamente, dimostrando un trend critico.

I dati relativi all'autolesionismo e tentati suicidi dimostrano un estremo disagio psicologico all'interno della popolazione carceraria, con in media 20 episodi di autolesionismo e 3 tentati suicidi al giorno.

In merito alle infrazioni disciplinari, si evidenzia un peggioramento del comportamento dei detenuti (aumento del 2,5% dei procedimenti disciplinari) ed un deterioramento della disciplina (aumento del 3,5% delle inosservanze agli obblighi).

I dati relativi alle manifestazioni collettive dimostrano un netto calo nel 2025 rispetto al 2024 per quanto riguarda la cosiddetta “battitura” (percussione rumorosa cancelli/inferriate) ed il rifiuto di vitto e/o terapie, preoccupante invece è l'incremento degli atti turbativi dell'ordine e sicurezza (+29%). Questi 3 elementi sono invece tutti in calo per quanto riguarda le manifestazioni individuali.

Altri dati preoccupanti riguardano gli atti di contenimento in luoghi non specificati (+13,4%), violazioni delle norme penali (9,6%), perquisizioni straordinarie (54,3% ed i ricoveri ospedalieri con e/o senza ricovero, con una media di 24 emergenze sanitarie al giorno).

Personale penitenziario: dotazioni, carenze e fabbisogni negli istituti penitenziari

I dati relativi al personale penitenziario rivelano una significativa carenza di personale nella Polizia Penitenziaria che opera all'interno delle strutture penitenziarie, con un divario di 3.103 unità tra l'organico previsto e quello effettivamente impiegato. I dati riportano che l'organico previsto è di 34.149 unità, l'organico amministrato di 32.674 unità (-4,3% rispetto al previsto) e organico impiegato di 31.046 unità (-9,1% rispetto al previsto). La differenza tra personale amministrato ed impiegato dimostra problematiche nella gestione e nell'allocazione delle risorse umane disponibili. Le regioni con maggiori carenze sono il Lazio, la Lombardia ed il Piemonte. Il Centro-Nord presenta una carenza di personale maggiore, probabilmente dovuto all'elevato numero di persone private della libertà personale.

Il divario di 3.103 unità riguarda unicamente il personale della Polizia Penitenziaria che opera all'interno delle strutture penitenziarie. Considerando il totale generale del personale di Polizia Penitenziaria, si nota un divario di 1.036 unità. La differenza tra 3.103 e 1.036 indica il numero delle persone che lavorano in altri servizi o uffici del DAP. L'analisi sopra riportata evidenzia una massiccia presenza di personale impiegato in servizi centrali, uffici amministrativi e strutture non detentive.

Svolgendo un'analisi sul personale amministrativo negli Istituti Penitenziari, si nota un divario tra organico previsto ed impiegato totale di 834 unità (20,2% dell'organico previsto). Si evidenzia una situazione critica che caratterizza l'intero territorio e che compromette gravemente l'efficienza operativa del sistema penitenziario. Le regioni con un deficit maggiore sono la Lombardia (deficit di 150 unità), il Piemonte (102 unità) e la Toscana (con 90 unità). Questi deficit gravi compromettono l'efficienza operativa, si vengono a creare differenze tra regioni creando un sistema a “due velocità” e forte pressione sul personale.

La carenza di personale all'interno degli istituti penitenziari è particolarmente critica e può portare a gravi conseguenze. La carenza di personale crea gravi problemi per quanto riguarda la turnazione e copertura H24 degli istituti, gestione della sicurezza interna, attività di trattamento e reinserimento e stress lavorativo del personale in servizio. Tutti questi elementi derivano e contribuiscono alla crisi strutturale ed alimentano un ambiente teso e rendono difficoltosi i processi di rieducazione.

Conclusioni

Il Report Analitico dell'Osservatorio Penitenziario Adulti 2025 presenta un quadro complesso ed articolato del sistema penitenziario italiano. Il sistema penitenziario italiano, nel suo complesso, rivela una realtà ancora fortemente caratterizzata da criticità strutturali, organizzative e sociali. I dati riportati nel Report mostrano come situazioni, quali, il sovraffollamento, la carenza di personale e la gestione diseguale delle misure alternative alla detenzione continuano a rappresentare ostacoli che impediscono il pieno rispetto della dignità e dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

L'importante confronto operato all'interno del Report tra individui di cittadinanza italiana, ed individui di cittadinanza straniera sottolinea un persistente squilibrio di trattamento. In particolare, si sottolinea la diversità nella possibilità di accesso alle pene alternative alla detenzione e criticità nelle politiche di esecuzione penale. Le misure alternative alla detenzione rappresentano un'importante alternativa alla detenzione ed uno strumento deflattivo, che aiuterebbe a ridurre la pressione sul sistema carcerario e favorirebbe percorsi di reinserimento sociale.

Inoltre, dal quadro presentato dal Report emerge una forte disparità territoriale. L'Italia, per quanto riguarda il sistema penitenziario, l'impiego delle risorse e deficit di personale penitenziario è estremamente disomogeneo e sembra viaggiare a “due velocità”, dove l'efficacia della gestione degli istituti varia sensibilmente da regione a regione.

Il persistente squilibrio tra capienza regolamentare e posti effettivamente disponibili, con un indice medio nazionale di sovraffollamento pari al 133,68%, evidenzia una condizione di pressione sistemica che si traduce in condizioni materiali di vita spesso in contrasto con gli standard europei e con i principi sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. I dati, aggiornati al 31 luglio 2025, riportano la presenza di cinque detenuti i quali vivevano in spazi inferiori ai 3 mq. Ciò rappresenta una violazione dell'articolo 3 sulla proibizione della tortura, ed il trattamento disumano o degradante della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che si somma alle condanne della Corte Europea dei Diritti Umani per le violazioni dell'Italia del medesimo articolo, evidenziando il sussistere di gravi lacune del sistema penitenziario italiano. L'accumulo annuale di circa 12.000 persone ha portato alla saturazione delle strutture detentive, compromettendo l'efficacia dei programmi rieducativi, riducendo la possibilità di reinserimento sociale e perpetuando il ciclo del sovraffollamento. E' evidente che la capacità di autoregolazione del sistema di fronte a variazioni di flussi di ingresso e di uscita è insufficiente, richiedendo interventi mirati ed urgenti.

Parallelamente, la carenza generale di personale penitenziario, in particolare all'interno degli istituti, costituisce un ulteriore elemento di fragilità. La differenza tra organico previsto ed organico effettivamente impiegato compromette la funzionalità quotidiana delle strutture ed incide fortemente sulla qualità di vita sia del personale, sia degli individui privati della libertà personale, aumentando la possibilità e rischio di tensioni ed eventi critici.

Nel complesso, dai dati del Report emerge un quadro del sistema penitenziario italiano che richiede un impegno rinnovato e coordinato tra istituzioni, in particolare tra la magistratura e l'amministrazione penitenziaria, e la società civile. Bisogna assicurare giustizia e sicurezza per tutti ma allo stesso tempo garantire la funzione rieducativa della pena detentiva, principio fondamentale della nostra costituzione. Tale risultato richiede un approccio sistemico che integri il potenziamento delle strutture, la valorizzazione del personale, la riduzione delle disuguaglianze territoriali e la promozione di percorsi alternativi di giustizia.

7. Civicus Monitor Report 2025: in Italia lo spazio civico risulta ostruito

9 dicembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/civicus-monitor-report-2025-in-italia-sono-a-rischio-le-liberta-democratiche>

Nel nuovo [rapporto annuale 2025 del CIVICUS Monitor](#), l'Italia è stata ufficialmente declassata a Paese con "spazio civico ostruito". Una valutazione che conferma il deterioramento strutturale delle libertà democratiche e colloca il nostro Paese tra quelli in cui lo spazio civico è sottoposto a restrizioni significative, allo stesso livello dell'Ungheria di Orban.

Il Civicus Monitor utilizza una metodologia basata sulla raccolta e l'analisi di dati provenienti da fonti multiple, incluse organizzazioni della società civile, osservatori sui diritti umani, piattaforme di monitoraggio indipendenti e analisi giuridiche, valutando il rispetto delle libertà di espressione, manifestazione e associazione.

Il rating "[ostruito](#)" indica che tali libertà sono soggette a violazioni ricorrenti, intimidazioni, limitazioni arbitrarie e uso distorto degli strumenti normativi. Le argomentazioni alla base del declassamento italiano riguardano in particolare l'approvazione del decreto sicurezza e l'utilizzo di spyware contro giornalisti e attivisti.

Mentre cresce l'impegno della società civile per la tutela dei diritti fondamentali, le autorità politiche italiane chiudono ogni spazio di dialogo democratico, mostrando disinteresse per il confronto e una crescente propensione a silenziare voci critiche.

In Italia, il deterioramento dello spazio civico è stato accelerato dall'approvazione del Decreto Sicurezza, che introduce pene più severe e strumenti repressivi nei confronti del dissenso pacifico e in generale sull'esercizio della libertà di riunione e associazione pacifiche, in violazione dei principi di legalità, uguaglianza e non discriminazione. A questo si aggiunge l'impiego dello spyware Graphite, prodotto da Paragon Solutions, utilizzato per attività di sorveglianza illegale nei confronti di giornalisti e attivisti, dimostrando una crescente compromissione del diritto alla critica e alla libera informazione.

Tutto questo si inserisce in un quadro generale di criminalizzazione della protesta che ha colpito principalmente l'attivismo climatico e ambientale, le ong impegnate nel soccorso in mare delle persone migranti e attivisti dei movimenti in difesa del popolo palestinese.

Non è un fenomeno isolato: anche Francia e Germania hanno subito un declassamento, segnalando un generale arretramento dello spazio civico in Europa. Il crescente clima di guerra e la progressiva militarizzazione delle politiche pubbliche stanno erodendo gli spazi democratici, allontanando sempre più i cittadini dai processi decisionali. In questo scenario, la sicurezza diventa spesso un pretesto per ridurre libertà e diritti fondamentali, alimentando un'atmosfera repressiva.

Il 19 dicembre alle 11.30 verranno presentati in conferenza stampa alla Camera dei Deputati i risultati del monitoraggio e le iniziative a tutela dello spazio civico adottate dalla [Rete in Difesa Di](#) e dalle organizzazioni della società civile.

In un contesto in cui sono messi in discussione la libertà di stampa e l'autonomia della magistratura, con i giornalisti che subiscono azioni temerarie e processi per il loro lavoro, la difesa dello spazio civico diventa condizione essenziale per garantire pluralismo, giustizia sociale e tutela dei diritti umani.

8. Save the Children: la sedicesima edizione dell'Atlante dell'Infanzia descrive l'adolescenza tra solitudine, disuguaglianze e intelligenza artificiale in Italia

22 dicembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/save-the-children-la-sedicesima-edizione-dellatlante-dellinfanzia-descrive-ladolescenza-tra-solitudine-disuguaglianze-e-intelligenza-artificiale-in-italia>.

Secondo il [16° Atlante dell'Infanzia a Rischio di Save the Children, intitolato “Senza filtri”](#), gli adolescenti italiani stanno ricorrendo all'intelligenza artificiale per ottenere sostegno emotivo e pratico a livelli senza precedenti. Il rapporto rivela una generazione che naviga tra iperconnessione, fragilità psicologica e crescenti disuguaglianze sociali.

Una nuova indagine nazionale mostra che il 41,8% dei giovani tra i 15 e i 19 anni ha chiesto aiuto agli strumenti di IA quando si sentiva triste, solo o ansioso, e il 42,8% li ha utilizzati per chiedere consigli su decisioni importanti, dalle relazioni alla scuola e al lavoro. Nel complesso, il 92,5% degli adolescenti utilizza l'intelligenza artificiale, più del doppio della percentuale degli adulti, e quasi uno su tre la utilizza quotidianamente o quasi quotidianamente. Gli adolescenti affermano di apprezzare l'intelligenza artificiale perché è “sempre disponibile”, “non giudica”

ed è “comprensiva”; il 63,5% dichiara che a volte trova più soddisfacente parlare con l'intelligenza artificiale che con una persona reale.

L'Atlante descrive i giovani che vivono in un ambiente in cui il confine tra mondo digitale e mondo fisico è sfumato. Il 13% mostra segni di un uso problematico di Internet, il 38% pratica il phubbing e il 27% si sente nervoso senza il proprio telefono. Il cyberbullismo è aumentato notevolmente: il 47,1% dei giovani tra i 15 e i 19 anni ha subito molestie online, rispetto al 31,1% del 2018. Il 30% ha praticato il ghosting e il 37% accede a siti pornografici per adulti, con percentuali molto più elevate tra i ragazzi.

Nonostante il rifugio emotivo offerto dall'intelligenza artificiale, il benessere psicologico degli adolescenti rimane fragile. Meno della metà (49,6%) dei 15-16enni dichiara di essersi sentito bene mentalmente nelle due settimane precedenti. Il divario di genere è il più ampio in Europa: solo il 34% delle ragazze mostra un buon equilibrio psicologico rispetto al 66% dei ragazzi.

Quasi uno su dieci si è isolato volontariamente a causa di difficoltà psicologiche e il 12% ha assunto farmaci psichiatrici senza prescrizione medica, con le ragazze ancora una volta colpite. Il rapporto evidenzia disuguaglianze profonde e persistenti. Più di un adolescente su quattro di età compresa tra gli 11 e i 15 anni è a rischio di povertà o esclusione sociale, una cifra che supera il 40% nel Sud Italia.

Molti adolescenti hanno un accesso limitato alle opportunità culturali e ricreative: nel 2024, la metà dei ragazzi di età compresa tra i 13 e i 17 anni non ha visitato un museo o una mostra, il 21,2% non è mai andato al cinema e il 46,2% non ha letto un solo libro al di fuori del materiale scolastico. Il 18,1% non svolge alcuna attività fisica, con percentuali molto più elevate nel Sud.

Allo stesso tempo, il sistema sanitario italiano per la salute mentale degli adolescenti appare gravemente carente in termini di risorse. Il Paese dispone di poco più di 400 posti letto ospedalieri specializzati in neuropsichiatria infantile e adolescenziale, con diverse regioni che non dispongono di posti letto dedicati o di servizi residenziali.

Nel presentare il rapporto, Raffaella Milano, direttrice dell'Unità Ricerca di Save the Children, ha avvertito che le disuguaglianze economiche e sociali stanno “influenzando pesantemente questa fase cruciale della crescita” di una generazione che ora rappresenta solo il 6,86% della popolazione italiana. Ha chiesto servizi di salute mentale più efficaci, scuole inclusive e più spazi dove gli adolescenti possano incontrarsi, esprimersi e trovare sostegno.

PARTE III - L'Italia in dialogo con le istituzioni internazionali

La terza parte affronta diversi temi che hanno caratterizzato l'interazione tra l'Italia e gli organismi internazionali per i diritti umani nel corso del 2025.

Non intende offrire una ricostruzione sistematica dell'impegno politico, diplomatico o tecnico tra lo Stato e tutte le istituzioni globali o regionali competenti in materia di diritti umani; piuttosto, si concentra su situazioni, procedure e argomenti specifici ritenuti rappresentativi del tenore del dialogo instaurato nel corso dell'anno in questione. Questa sezione raccoglie tradizionalmente la maggior parte degli articoli pubblicati nell'Annuario italiano online. I criteri di selezione utilizzati per questa raccolta dei "migliori articoli" hanno tenuto conto della rilevanza politica e istituzionale dei vari eventi, oltre che del loro impatto sui media e sull'opinione pubblica in Italia, comprese le organizzazioni e le comunità maggiormente coinvolte nella tutela e nella promozione dei diritti umani.

La sezione iniziale di questa Parte III è dedicata alla Revisione Periodica Universale, alla quale l'Italia si è sottoposta in qualità di Stato sottoposto a revisione nel periodo gennaio-febbraio 2025, nonché al successivo primo follow-up. Le sezioni successive riguardano il comportamento di voto dell'Italia in seno alle Nazioni Unite e, più specificamente, al Consiglio dei diritti umani dell'ONU. Una sezione a parte è dedicata a chiarire alcuni scambi avvenuti tra alcuni governi europei, compreso quello italiano, e il Consiglio d'Europa in merito alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel campo della migrazione.

Ampio spazio è stato dedicato al caso Elmasri, relativo a un mandato di arresto per presunti crimini contro l'umanità emesso dalla Corte penale internazionale nei confronti di un cittadino libico. Le autorità italiane non hanno eseguito l'ordine della CPI, creando un attrito senza precedenti tra l'Italia e la Corte.

Le sezioni conclusive affrontano diverse questioni gravi in materia di diritti umani che persistono nel contesto italiano: la repressione delle proteste ambientali; il trattamento dei migranti irregolari e l'istituzione di strutture di detenzione extraterritoriali; il diritto all'alloggio; e i casi di attacchi diretti contro una relatrice speciale italiana, Francesca Albanese, e un giudice italiano presso la Corte penale internazionale, Rosario Salvatore Aitala, impegnati in delicate attività di segnalazione e indagine in materia di diritti umani. Questo argomento finale comprende anche riferimenti alla repressione dell'iniziativa della Flottiglia Sumud, che ha coinvolto diversi attivisti italiani. Questi casi si sono verificati sullo sfondo del conflitto e del presunto genocidio a Gaza e dell'invasione russa del Donbass ucraino.

La maggior parte di queste storie è stata innescata dall'invio di comunicazioni al governo italiano da parte dei relatori speciali delle Nazioni Unite o dall'adozione di pareri da parte degli organi dei trattati delle Nazioni Unite su casi italiani. I contributi presentano i casi controversi, riportando le prospettive e le posizioni degli attori e delle parti interessate coinvolte e, occasionalmente, fornendo commenti e osservazioni che cercano di sottolineare le dimensioni fondamentali dei diritti umani delle diverse questioni.

1. La Revisione Periodica Universale dell'Italia nel 2025

1.1 48a Sessione della Revisione Periodica Universale: l'Italia sotto esame

6 febbraio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/48a-sessione-della-revisione-periodica-universale-litalia-sotto-esame>

Anurada Sen, Larisa Khakimova

A conclusione della 48a Sessione del Gruppo di Lavoro sull'UPR, terminato il 31 gennaio 2025, lo stato italiano, oggetto dell'esame, si è impegnato ad adottare oltre 300 raccomandazioni, in attesa della conferma del rapporto della Troika. Oltre 123 Paesi hanno avanzato raccomandazioni, preoccupazioni e riconoscimenti riguardanti la situazione dei diritti umani in Italia.

[Come già anticipato](#), il 20 gennaio 2025 i delegati italiani S.E. Vincenzo Grassi, Ambasciatore, Rappresentante Permanente d'Italia presso l'ONU e S.E. Giorgio Silli, Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari esteri, hanno rappresentato l'Italia per il suo quarto ciclo come Stato oggetto d'esame alla 48a sessione della Revisione Periodica Universale delle Nazioni Unite. I lavori si sono svolti presso la Sala Diritti Umani e Alleanza delle Civiltà (ex Sala XX) del Palazzo delle Nazioni Unite, a Ginevra. Durante la sessione, 123 Stati hanno presentato oltre 300 raccomandazioni, riconoscimenti e osservazioni sulla situazione dei diritti umani nello Stato italiano.

La pre-sessione

In vista della Sessione, ONG locali e internazionali e altri soggetti interessati nei mesi precedenti avevano presentato le loro osservazioni, valutazioni e raccomandazioni. Queste raccomandazioni sono state raccolte in un documento completo [[A/HRC/WG.6/48/ITA/3](#)] pubblicato sul database dei documenti dell'UPR e disponibile per la consultazione. Il documento è organizzato in modo articolato e delinea la portata degli obblighi internazionali dello stato e degli impegni di cooperazione con i meccanismi per i diritti umani rilevanti per l'Italia, le osservazioni sul quadro nazionale e un elenco di 90 osservazioni e preoccupazioni presentate dalle organizzazioni degli stakeholder nei loro contributi.

Le Pre-sessioni dell'UPR, istituite dall'inizio del secondo ciclo nel 2012 dall'ONG "UPR Info", consentono alle organizzazioni della società civile (OSC) e ad altri stakeholder di disporre di una piattaforma internazionale attraverso la quale informare i rappresentanti dei Recommending States sulla situazione dei diritti umani nello Stato sotto esame (SuR) prima dell'UPR. Le criticità presentate dalle OSC nella [La pre-sessione dell'UPR](#) dedicata all'Italia hanno messo in evidenza violazioni del principio di uguaglianza e di non discriminazione; lacune nell'amministrazione della giustizia, compresa l'impunità, e nello Stato di diritto; indebite restrizioni del diritto alla libertà di riunione pacifica e alla partecipazione alla vita pubblica e politica; le sfide nel salvaguardare la privacy nella raccolta dei dati; le preoccupazioni per il crescente sfruttamento nel lavoro e la mancanza di condizioni di lavoro giuste ed eque, soprattutto per le minoranze. Il Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani ha sollevato preoccupazioni circa l'aumento dei casi di tratta di esseri umani che colpiscono le popolazioni migranti.

Sebbene molte di queste osservazioni siano state influenzate da situazioni e restrizioni legate al COVID-19, il rapporto delle parti interessate ha indicato nel diritto a un adeguato standard

abitativo una delle criticità in materia di diritti umani più gravi. Altre questioni sollevate dagli stakeholder includono le difficoltà di accesso all'istruzione, alla salute e ai diritti di gruppi specifici, in particolare le minoranze Rom e Sinti. Altre allarmanti violazioni emerse riguardano quelle nei confronti dei diritti delle donne e dei bambini, in particolare l'aumento delle violenze contro le donne su diversi fronti. Le richiamate violazioni dei diritti dei migranti, dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei gruppi di minoranza come le popolazioni Rom e Sinti rimangono questioni non affrontate, se non aggravate, dall'ultima revisione UPR dell'Italia.

Il Rapporto nazionale sullo stato dei diritti umani in Italia, presentato dai rappresentanti dello Stato prima della 48a sessione dell'UPR, è disponibile per la consultazione generale all'indirizzo [A/HRC/WG.6/48/ITA/1](#). Il documento illustra i passi intrapresi e i progressi compiuti dal governo italiano e dalla società civile nella promozione dei diritti umani nello Stato e delinea anche i progressi compiuti nell'affrontare le raccomandazioni e gli impegni accettati dal terzo ciclo dell'UPR. Per un'ampia rassegna dei temi e delle sfide persistenti in materia di diritti umani in Italia, [questo articolo fornisce un'analisi del caso italiano fino al terzo ciclo dell'UPR](#).

L'Italia presenta il Rapporto nazionale

La delegazione italiana è stata introdotta da S.E. Vincenzo Grassi, Ambasciatore, Rappresentante Permanente d'Italia presso l'UNOG. Il rapporto nazionale è stato presentato da S.E. Giorgio Silli, Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari Esteri. Durante l'intervento di presentazione del rapporto, l'esponente del governo italiano ha ricordato i cambiamenti maturati, sia nel Paese che a livello internazionale, nel campo dei diritti umani rispetto all'ultimo dialogo interattivo del terzo ciclo, tenutosi nel novembre 2019. La delegazione ha posto l'accento sulla famiglia, che è al centro delle politiche di bilancio dell'Italia, per sostenere le famiglie numerose e promuovere l'occupazione femminile.

In particolare, l'Italia ha presentato due revisioni nazionali volontarie al forum delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile 2024 con la partecipazione attiva delle sue istituzioni.

Per quanto riguarda la promozione e la tutela dei diritti degli anziani, è stata adottata la riforma legislativa per promuovere la dignità e l'autonomia, la partecipazione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità degli anziani. È stato istituito il Fondo nazionale per le politiche della famiglia per promuovere misure sull'invecchiamento attivo. Il decreto legislativo 29 del 2024 ha affidato al Dipartimento per le politiche della famiglia il ruolo primario di contribuire all'elaborazione del piano per l'invecchiamento attivo.

Per quanto riguarda le persone con disabilità, l'Italia ha avviato un'importante riforma basata sulla Convenzione del 2006 che garantisce la partecipazione delle persone con disabilità e introduce una nuova definizione di persone con disabilità.

L'Italia ha sviluppato una strategia nazionale 2021-2030 per l'uguaglianza e la partecipazione inclusiva dei Rom e dei Sinti attraverso un ampio processo di consultazione, concentrandosi su alloggio, assistenza sanitaria e lavoro.

In risposta a osservazioni sulla violenza di genere, la delegazione italiana ha citato le linee guida nazionali esistenti a sostegno delle donne. Il Dipartimento italiano per le pari opportunità sta elaborando un nuovo piano strategico sulla violenza contro le donne e la violenza domestica. Per quanto riguarda i diritti delle persone LGBT, le delegazioni menzionano la stesura della strategia 2022-2025 che prevede un dialogo con 66 associazioni attraverso il tavolo di consultazione. La legge 77 del 2020 prevede la creazione di centri contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Per promuovere i diritti delle donne, l'Italia sta sviluppando una strategia per l'uguaglianza di genere 2021-2027 per guidare le azioni governative nel mainstreaming di genere.

Per quanto riguarda la protezione dei rifugiati, mancano leggi di protezione internazionale, ma si sostiene che la legge italiana garantisce una consultazione specifica ed il non-refoulement dei rifugiati. L'Italia è impegnata nella lotta al traffico di esseri umani attraverso partenariati. Ciò ha permesso di ridurre del 60% le partenze immediate via mare. L'Italia ha investito nello sviluppo di percorsi sicuri per la migrazione. Il decreto-legge 145 del 2024 ha introdotto permessi di

soggiorno speciali per i lavoratori stranieri vittime di intermediazione illecita. Per quanto riguarda la politica estera, l'Italia ha introdotto il [piano Mattei](#) per stabilire un partenariato con i Paesi africani a livello economico, sociale e culturale.

Per quanto riguarda la libertà dei media, la delegazione ha portato l'attenzione sull'articolo 21 della Costituzione italiana che promuove l'indipendenza dei media e tutela i giornalisti. La legge di bilancio per il 2024 prevede un fondo per il pluralismo e l'innovazione digitale.

La creazione di una istituzione nazionale per i diritti umani (NHRI) è un costante obiettivo e sono in corso di discussione cinque progetti di legge a questo proposito. Nel frattempo, il [Comitato Interministeriale per i Diritti Umani \(CIDU\)](#) funge da organo di coordinamento che riunisce le autorità centrali e locali.

Raccomandazioni sui diritti umani in Italia

Durante la sessione dell'UPR, l'Italia ha ricevuto 340 raccomandazioni. Le raccomandazioni più frequenti riguardano i diritti delle donne: le delegazioni hanno raccomandato all'Italia di includere la definizione di femminicidio e stupro nella propria legislazione e di sviluppare un nuovo piano strategico per eliminare la violenza di genere (Norvegia, Paraguay, Gabon, Moldavia) e di promuovere il riconoscimento del matrimonio tra persone dello stesso sesso (Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Islanda). Diversi Paesi hanno richiesto di garantire alle donne l'accesso ai servizi di salute sessuale e riproduttiva (Islanda, Portogallo, Norvegia). Per garantire la tutela dei diritti umani è stato raccomandato di accelerare gli sforzi per istituire una NHRI (Grecia, India, Iraq, Malesia, Gambia). Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei rifugiati, diverse delegazioni hanno raccomandato di migliorare le condizioni di accoglienza, trattamento e integrazione dei migranti e dei rifugiati, assicurando che tutti i rifugiati abbiano accesso a misure efficaci contro la discriminazione, in particolare nei settori dell'alloggio (Nuova Zelanda, Pakistan, Kenya). I delegati di Iran e India hanno sottolineato i diritti delle minoranze Rom e Sinti. Ulteriore raccomandazione ricorrente ha riguardato l'indagine sul traffico di esseri umani (Indonesia, Kazakistan, Libano, Mongolia, Perù, Marocco, Nigeria).

L'adozione del rapporto della Troika e la successiva fase di approvazione della rapporto finale possono essere monitorate alla [pagina dell'UPR dedicata al Paese](#).

1.2 L'Italia e il quarto ciclo della Revisione Periodica Universale (UPR): impegni, preoccupazioni e prospettive future

3 settembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/litalia-e-il-quarto-ciclo-della-revisione-periodica-universale-upr-impegni-preoccupazioni-e-prospettive-future>

Pegah Mostajeran

Dal 20 al 31 gennaio 2025, durante la 48a sessione del Gruppo di lavoro sulla Revisione Periodica Universale (UPR), l'Italia ha affrontato il suo quarto ciclo UPR, insieme ad altri paesi tra cui Brasile, Egitto e Iran. Questa revisione ha fatto seguito a quelle precedenti effettuate nel febbraio 2010 (primo ciclo), nell'ottobre 2014 (secondo ciclo) e nel novembre 2019 (terzo ciclo).

Introduzione

In un'epoca di sconvolgimenti globali, questa revisione si è svolta in un contesto di sfide senza precedenti. Gli anni dal 2020 al 2024 sono stati caratterizzati da una serie di crisi che hanno ridefinito le priorità internazionali e le politiche interne. Le nazioni hanno dovuto affrontare le complessità della governance migratoria, le crescenti minacce dei cambiamenti climatici,

l'evoluzione del panorama dei diritti digitali e le persistenti ripercussioni socio-economiche della pandemia di COVID-19.

Durante il dialogo interattivo del gruppo di lavoro del 20 gennaio, la delegazione italiana, guidata dal Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, Giorgio Silli, ha ribadito il proprio impegno nazionale e internazionale a favore della promozione e della protezione dei diritti umani. La sessione è stata facilitata da una troika composta da Svizzera, Macedonia del Nord e Repubblica Democratica del Congo.

Come nei cicli precedenti, la revisione si è basata su documenti e informazioni specifici, ovvero:

- Il [rapporto nazionale](#) presentato dal governo italiano - In questo documento, lo Stato oggetto di revisione valuta i progressi compiuti e l'impatto delle raccomandazioni ricevute durante i cicli precedenti.
- La [compilazione delle informazioni delle Nazioni Unite](#), preparata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) - Questo documento consiste in una sintesi dei contributi di varie entità internazionali, come i rapporti delle procedure speciali e le raccomandazioni degli organi dei trattati.
- La [Sintesi delle osservazioni delle parti interessate](#), preparata dall'OHCHR - Il documento fornisce una panoramica dei contributi ricevuti dalle istituzioni nazionali per i diritti umani, dalle ONG, dai difensori dei diritti umani, dalle istituzioni accademiche e dai centri di ricerca.

Alcuni Stati hanno preparato alcune [domande preliminari](#) che sono state trasmesse all'Italia attraverso la troika. Le domande preliminari sono state presentate dal Belgio, dal gruppo ristretto di sostenitori delle risoluzioni sponsorizzate sul diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile (Costa Rica, Maldive e Slovenia), dalla Germania, dal Portogallo (a nome del Gruppo di Paesi amici sui meccanismi nazionali di attuazione, rendicontazione e follow-up), dalla Slovenia, dalla Spagna, dalla Svezia, dal Regno Unito e dagli Stati Uniti.

Nella sua 49a sessione, tenutasi nel giugno-luglio 2025, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (HRC) ha approvato i risultati del gruppo di lavoro sull'UPR dell'Italia. I risultati consistono nella [relazione del gruppo di lavoro](#) sull'UPR, che riassume il dialogo tra le delegazioni statali e contiene l'elenco completo delle raccomandazioni rivolte allo Stato oggetto di revisione, e in un' [appendice](#) contenente le risposte e le opinioni dell'Italia sulle raccomandazioni.

Questi documenti hanno evidenziato il panorama dei diritti umani in Italia e gli sforzi compiuti dal terzo ciclo, con particolare attenzione alle politiche antidiscriminatorie, al rafforzamento della protezione dei gruppi vulnerabili, all'emancipazione delle donne e al miglioramento del coordinamento istituzionale sulle questioni relative ai diritti umani.

Risultati generali e statistiche

L'Italia ha ricevuto 340 raccomandazioni da 123 Stati membri delle Nazioni Unite, classificandosi al terzo posto in termini di volume tra i paesi esaminati durante la sessione, dopo l'Iran e l'Egitto. Secondo la risposta ufficiale dell'Italia presentata nel marzo e nell'aprile 2025, 295 raccomandazioni sono state accettate integralmente, 41 sono state prese in considerazione e 4 sono state parzialmente prese in considerazione. Queste cifre riflettono la volontà e l'impegno del Paese nei confronti del processo UPR e l'interesse della comunità internazionale per la situazione italiana. Tuttavia, esse suggeriscono anche una posizione più conservatrice rispetto al ciclo precedente, in cui erano state accettate 292 raccomandazioni su 306. Infatti, la percentuale di raccomandazioni prese in considerazione è aumentata dal 4,5% al 13,2%. L'Italia ha inoltre dichiarato la sua intenzione di presentare una relazione intermedia volontaria entro gennaio 2027, continuando una pratica che aveva già adottato durante il terzo ciclo dell'UPR.

Una panoramica quantitativa delle raccomandazioni ricevute dall'Italia in questo ciclo rivela importanti spunti di riflessione sulle preoccupazioni internazionali relative al quadro dei diritti

umani nel Paese. Gran parte di queste raccomandazioni si concentra su specifiche aree tematiche, tra le quali:

- I diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo costituiscono una delle aree di maggiore preoccupazione, rappresentando circa il 15% di tutte le raccomandazioni, il che sottolinea il continuo scrutinio sulle politiche di governance migratoria dell'Italia.
- Le misure antidiscriminatorie in tutte le loro forme rappresentano la seconda categoria più importante, con l'11,4% delle raccomandazioni. Questo ampio gruppo comprende richieste di affrontare il razzismo strutturale, la xenofobia, l'incitamento all'odio e la discriminazione intersezionale, in particolare nei confronti di gruppi razzializzati come i rom, i sinti e i nomadi e le persone di origine africana.
- I diritti delle donne e l'uguaglianza di genere sono evidenziati nel 25% delle raccomandazioni, in notevole aumento rispetto alla revisione precedente (10,5%). Le raccomandazioni in questa categoria si concentrano spesso sulla lotta al femminicidio, sul rafforzamento dei servizi contro la violenza e sulla promozione dell'uguaglianza di genere in ambito politico ed economico.
- Le raccomandazioni relative all'istituzione di le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) in conformità con i Principi di Parigi delle Nazioni Unite costituiscono quasi il 15% del totale. L'Italia ha ricevuto tali raccomandazioni sin dal suo primo ciclo di UPR, a dimostrazione della persistente preoccupazione per la mancanza di un organismo di monitoraggio completamente indipendente a livello nazionale.
- i diritti dei bambini e l'accesso all'istruzione costituiscono oltre il 10% del totale, rappresentando un tema trasversale. Le raccomandazioni in questo campo riguardano la protezione dei minori migranti non accompagnati, l'accesso all'istruzione inclusiva, il lavoro minorile e la protezione dalla violenza.
- I diritti delle persone con disabilità rappresentano circa il 4,7% di tutte le raccomandazioni. Rispetto ai cicli precedenti, l'Italia ha compiuto progressi modesti ma degni di nota in questo settore. Mentre nel 2019 le raccomandazioni erano incentrate principalmente sull'allineamento legislativo e sul coordinamento istituzionale, il ciclo attuale richiede una risposta più strutturata.
- I diritti LGBTQ+ sono un tema centrale, con quasi il 15% delle raccomandazioni totali che affrontano specificamente questo ambito. Queste proposte sottolineano in particolare la necessità di emanare protezioni legali per la comunità LGBTQ+, riconoscere la genitorialità omosessuale e vietare le terapie di conversione.

Questa distribuzione delle raccomandazioni evidenzia la natura multidimensionale delle preoccupazioni della comunità internazionale e fornisce all'Italia una tabella di marcia per dare priorità alle riforme politiche.

Priorità tematiche chiave e sfide

Basandosi sulla panoramica quantitativa delle raccomandazioni, questa analisi approfondisce le questioni sostanziali relative ai diritti umani emerse in modo più evidente dall'UPR 2025. Tali questioni non solo segnalano le aspettative normative della comunità internazionale, ma mettono anche in luce le lacune strutturali di lunga data e le sfide in evoluzione all'interno del quadro nazionale italiano.

Migrazione e non respingimento

Gli Stati membri hanno esortato l'Italia a rafforzare i meccanismi di protezione per i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo e ad affrontare la necessità di valutazioni individualizzate delle domande di asilo. Molte raccomandazioni (34.10, 83, 300, ecc.) si sono concentrate sulla garanzia del rispetto del principio di non respingimento, sulla protezione delle persone vulnerabili in transito e sul riconoscimento giuridico dei motivi umanitari per il soggiorno.

Nella sua risposta, l'Italia ha ribadito la sua adesione al principio di non respingimento, sottolineando il ruolo delle commissioni territoriali e del controllo giudiziario nella valutazione delle richieste di protezione internazionale. Tuttavia, diverse parti interessate, tra cui le organizzazioni della società civile, hanno sottolineato che queste garanzie procedurali sono spesso compromesse da un'attuazione incoerente, da pratiche di detenzione prolungata e da un accesso insufficiente all'assistenza legale.

Discriminazione e incitamento all'odio

L'Italia ha ricevuto un numero considerevole di raccomandazioni, in cui le delegazioni hanno sottolineato le preoccupazioni per l'aumento della violenza a sfondo razziale, l'incitamento all'odio online e tutte le forme di discriminazione, comprese quelle basate sul genere (ad esempio, le raccomandazioni 34.66 avanzate dalla Repubblica di Corea e 34.71 sollevate dall'Uzbekistan).

Le raccomandazioni chiedevano una legislazione più rigorosa contro i crimini d'odio, l'attuazione efficace di strategie antirazzismo e la promozione di un'istruzione inclusiva. La Namibia ha raccomandato il divieto di profilazione razziale e l'adozione di linee guida per gli agenti di polizia volte a prevenire qualsiasi discriminazione razziale durante i controlli e altre misure di polizia. Inoltre, paesi come il Bangladesh e gli Stati Uniti d'America hanno insistito sull'importanza di servizi pubblici, istruzione e alloggi inclusivi. La delegazione italiana ha fatto riferimento all'adozione del Piano d'azione nazionale contro il razzismo (NAPAR) 2023-2027, che delinea gli obiettivi strategici delle istituzioni pubbliche, dei media e del settore privato.

Diritti delle donne e violenza di genere

Le raccomandazioni relative ai diritti delle donne e alla parità di genere riflettono le preoccupazioni internazionali in corso riguardo alle disparità strutturali di genere, alla sottorappresentanza delle donne nei ruoli decisionali e al persistere della violenza di genere, compresi il femminicidio, la violenza domestica e le molestie sessuali (cfr. raccomandazioni 34.159, 214, 229, 235, ecc.). Inoltre, alcuni Stati hanno invitato il Paese a rafforzare la propria risposta nazionale alla violenza di genere contro le donne migliorando l'accesso ai centri di accoglienza e al sostegno psicologico, garantendo un'efficace perseguibilità dei reati di genere e affrontando il divario retributivo di genere e la discriminazione sul posto di lavoro. Diverse raccomandazioni hanno sottolineato l'importanza di raccogliere dati disaggregati per genere, in particolare nei sistemi giudiziario e sanitario. Come raccomandato dall'Islanda, è necessario promuovere e proteggere i diritti alla salute sessuale e riproduttiva. Sebbene l'Italia abbia sottolineato la legge del 2023 sulla protezione globale contro la violenza di genere e i nuovi finanziamenti per i centri antiviolenza (legge n. 168/2023), le osservazioni della società civile hanno sottolineato che l'attuazione di tali quadri normativi rimane disomogenea tra le regioni e l'Italia è incoraggiata a garantire l'efficace attuazione delle leggi e delle politiche esistenti, rafforzando al contempo la parità di genere.

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI)

Le raccomandazioni ripetute da 28 Stati membri, tra cui Qatar, Estonia e Sri Lanka, per l'istituzione di una NHRI indipendente (34.22, 23, 24, ecc.) sottolineano la centralità di questa lacuna istituzionale nel sistema dei diritti umani italiano.

Il governo ha ribadito il proprio impegno nella revisione del 2025, così come aveva fatto nel 2010, nel 2015 e nel 2019. Tuttavia, alla fine del 2024 si è verificato un cambiamento significativo con la presentazione di un progetto di legge al Parlamento, uno sviluppo che, se attuato in modo efficace, potrebbe portare a un passo avanti istituzionale per il Paese nell'adempimento dei propri obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Diritti dei minori e accesso all'istruzione

Garantire l'accessibilità all'istruzione inclusiva per tutti, rafforzare il sistema di protezione dell'infanzia e rispondere alle esigenze specifiche dei minori non accompagnati nel contesto migratorio sono state alcune delle principali preoccupazioni sollevate dalle delegazioni in merito

ai diritti dei minori (34.175, 177, 178, ecc.). L'Italia ha risposto facendo riferimento alle politiche esistenti e alle linee guida nazionali volte ad affrontare queste lacune.

Diritti delle persone con disabilità

Le raccomandazioni relative ai diritti delle persone con disabilità sottolineano la necessità di misure concrete per garantire l'accessibilità alle infrastrutture pubbliche, l'inclusione nell'istruzione e nell'occupazione e per migliorare la valutazione della disabilità. L'Italia ha risposto facendo riferimento alla sua Strategia nazionale sulla disabilità 2022-2024 e alle nuove linee guida per l'istruzione inclusiva, con cui ha indicato le priorità nazionali in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD). La Repubblica Democratica del Congo, nella raccomandazione 34.152, ha sollevato la questione dell'adozione di ulteriori incentivi per le aziende al fine di incoraggiare l'occupazione delle persone con disabilità.

Raccomandazioni respinte o parzialmente accolte

L'Italia ha accolto o parzialmente accettato 45 raccomandazioni e ha giustificato tali rifiuti sulla base dell'allineamento europeo, dei vincoli costituzionali e di considerazioni di sicurezza nazionale.

Tra gli esempi principali di raccomandazioni non accettate figurano:

- Ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. L'Italia ha preso atto delle raccomandazioni 34.1, 2, 3, 4, 5, 9 e ha sostenuto che i suoi quadri giuridici già tutelano i diritti dei migranti sia regolari che irregolari. In linea con la posizione comune dell'UE, i suoi Stati membri non hanno firmato la convenzione citata, ma attraverso la ratifica delle convenzioni 143 e 189 dell'OIL, l'Italia è tenuta a proteggere i lavoratori migranti e rimane soggetta a revisioni periodiche sull'attuazione interna di entrambe le convenzioni.
- Diritti genitoriali LGBTQ+ più ampi e uguaglianza giuridica nel matrimonio L'Italia ha preso atto delle raccomandazioni 34.117, 118, 119, ecc., affermando che i diritti delle coppie dello stesso sesso sono disciplinati dalla legge 76/2016, che riconosce le unioni civili, garantendo diritti e doveri in gran parte equivalenti alle coppie dello stesso sesso. Tuttavia, l'Italia non consente l'adozione congiunta da parte di coppie non sposate o dello stesso sesso, se non in casi particolari. Le riforme legislative in questo settore rimangono di competenza del Parlamento.
- Approvazione del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari. Pur ribadendo il proprio impegno a favore di un mondo libero dalle armi nucleari, l'Italia considera il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP) come la pietra angolare del regime di disarmo e non ritiene quindi necessari nuovi trattati. La raccomandazione 34.14 è stata presa in considerazione solo in parte: la parte relativa al Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) non è stata accettata, mentre gli altri elementi sono stati approvati. Modifiche alla definizione di consenso nei reati sessuali.
- Le raccomandazioni 34.86, 87, 235, 243 sono state prese in considerazione, sottolineando che, ai sensi dell'articolo 609-bis del codice penale, come interpretato dalla Corte Suprema di Cassazione, la violenza sessuale è già caratterizzata dall'assenza di consenso, non dall'uso della violenza. Tuttavia, l'Italia ha accettato parzialmente le raccomandazioni 34.220, 221 e ha concordato sulla criminalizzazione del femminicidio.

Conclusione

Il quarto ciclo dell'UPR dell'Italia riflette la continuità in settori chiave di interesse internazionale: governance della migrazione, discriminazione razziale, violenza di genere e le tanto attese istituzioni nazionali per i diritti umani. L'aumento delle raccomandazioni relative al clima e ai diritti digitali segnala un cambiamento nel discorso globale sui diritti umani che l'Italia deve integrare nel proprio quadro nazionale. Il tasso di accettazione relativamente elevato

da parte del governo indica apertura al controllo internazionale, ma l'attuazione e il follow-up rimangono i parametri di riferimento fondamentali della credibilità.

2. Il caso Elmasry contro l'Italia alla Corte penale internazionale

2.1 La Corte penale internazionale richiama l'Italia al dovere di collaborare pienamente dopo il rilascio del generale libico Osama Elmasry Njeem

22 gennaio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-corte-penale-internazionale-richiam-a-litalia-al-dovere-di-collaborare-pienamente-dopo-il-mancato-arresto-del-generale-libico-osama-elmasry-njeem>

Paolo De Stefani

Le accuse a Elmasri

Il 18 gennaio 2025, la prima Camera Preliminare della Corte penale internazionale aveva emesso un mandato d'arresto internazionale per il generale libico Osama Elmasry Njeem, conosciuto anche con il nome di Almasri. Le accuse che la Corte vuole verificare riguardano il suo ruolo, come capo della Special Deterrence Forces operante a Tripoli, nella commissione di crimini internazionali a partire dal 15 febbraio 2015, in particolare ai danni dei detenuti nella prigione di Mitiga. Secondo le accuse, nel carcere sono stati rinchiusi e sono tuttora detenute persone arrestate per il loro credo religioso (cristiani o atei), per aver contravvenuto alle regole della polizia morale (per esempio per omosessualità), per appartenenza a gruppi armati in conflitto con il governo di Tripoli, ma anche a scopo di estorsione. Molti dei detenuti sono migranti in transito. Le accuse riguardano i crimini di guerra di trattamento inumano, tortura, stupro e violenza sessuale e omicidio, nonché i crimini contro l'umanità di imprigionamento, tortura, stupro, omicidio e persecuzione.

La cooperazione dell'Italia con la Corte internazionale penale

Lo stesso 18 gennaio, il mandato d'arresto è stato trasmesso a sei paesi europei (e una richiesta di collaborazione è stata inviata anche all'Interpol) dopo che gli investigatori avevano saputo che Almasri poteva trovarsi in Europa. La Corte si è consultata con le autorità competenti dei diversi paesi e ha agito in coordinamento con i rispettivi organi, condividendo in tempo reale le informazioni circa gli spostamenti del sospettato. L'arresto è avvenuto a Torino la mattina di domenica 19 gennaio.

La procedura che l'Italia deve seguire per cooperare con la Corte è regolata dalla [legge 20 dicembre 2012, n. 237](#). La legge stabilisce che la cooperazione con la Corte, anche in materia di consegna del ricercato, avviene sempre tramite il ministro della giustizia, a cui spetta "ricevere le richieste provenienti dalla Corte e di darvi seguito", avvalendosi eventualmente della collaborazione degli altri ministri (in particolare, in caso di richiesta di arresto e consegna di un ricercato, del ministro dell'interno). La misura cautelare a carico del ricercato è richiesta dal procuratore generale presso la corte d'appello di Roma e decisa dalla corte d'appello di Roma con ordinanza impugnabile in Cassazione.

Arresto e scarcerazione

Secondo il suo [comunicato stampa del 22 gennaio](#), nelle giornate del 19 e 20 gennaio, su richiesta dell'Italia, la Corte non ha emesso alcun comunicato in merito all'avvenuto arresto di Elmasri, evidentemente confidando su un suo rapido trasferimento all'Aja. Lunedì 21 gennaio, senza ricevere alcuna comunicazione dalle autorità italiane, la Corte viene a sapere (si immagina con notevole delusione) che il ricercato era stato scarcerato e riportato in Libia in serata con un volo messo a disposizione dallo stato italiano. L'aereo, partito intorno alle 11 dall'aeroporto di Roma Ciampino, è atterrato all'aeroporto di Torino, ha imbarcato il ricercato e lo quindi riportato a Tripoli, dove è atterrato intorno alle 21:45.

Nel [comunicato del 22 gennaio](#), la Corte precisa di avere richiesto una relazione ufficiale dallo stato italiano circa i fatti, ma di non averne ricevuto alcuna. Dalle informazioni di stampa, si sa che la corte d'appello di Roma avrebbe ritenuto illegittimo l'arresto effettuato dalla polizia di Torino, in quanto operato senza avere previamente concordato l'operazione con il ministro della giustizia. Il ministro sarebbe stato informato della misura cautelare solo lunedì 21, presumibilmente quando l'operazione per il rientro in patria di Almasri era già in corso.

Ribadire la serietà dell'impegno italiano

La vicenda è molto grave e evidenzia o una seria mancanza di coordinamento tra gli apparati dello stato incaricati di garantire la cooperazione con la Corte penale internazionale, oppure una scelta deliberata, maturata in ambito politico, di non dare seguito alla richiesta di consegna. In entrambi i casi, si tratterebbe di un fatto molto preoccupante, anche in perché i crimini ascritti a Osama Elmasry Njeem presentano un diretto collegamento con problematiche che investono il nostro paese, visto che le torture e gli stupri che si consumano nella prigione di Mitiga e ad opera della polizia sotto il comando del generale libico sono legati almeno in parte ai flussi della tratta di esseri umani che l'Italia si è impegnata a combattere in tutti i modi e in tutti i luoghi. Per non parlare del grande impegno diplomatico del nostro paese contro le persecuzioni religiose, comprese quelle che colpiscono i cristiani nel mondo. È significativo ricordare che nel 2022 il Procuratore della Corte penale [commentava con soddisfazione](#) la collaborazione tra gli investigatori della Corte e le autorità italiane che aveva portato all'extradizione dall'Etiopia all'Italia di un cittadino eritreo ricercato dall'Italia per tratta di esseri umani attraverso la Libia.

Elmasri non gode di nessuna immunità internazionale. Non si vede quali considerazioni possano aver giustificato una scelta di non cooperazione con la Corte. Né come possa ritenersi accettabile una spiegazione dell'accaduto incentrata sulla colpevole negligenza di qualche funzionario che avrebbe mancato di assicurarsi che il ministro della giustizia fosse informato dell'imminente arresto, visto che le consultazioni e gli scambi di informazioni "in tempo reale" tra Roma e l'Aja erano attive per lo meno fin dal 18 gennaio.

La serietà dell'impegno del nostro paese nell'onorare i propri impegni derivanti dalla ratifica dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale rischia di essere compromessa, in un momento storico in cui l'esigenza di far funzionare la giustizia penale internazionale è avvertita con crescente urgenza, ma gli ostacoli al suo funzionamento si moltiplicano in modo direttamente proporzionale.

2.2 Il Procuratore della Corte penale internazionale chiede di deferire l'Italia all'Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza per la mancata cooperazione nel caso Elmasry

22 febbraio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-procuratore-della-corte-penale-internazionale-chiede-di-deferire-litalia-allassemblea-degli-stati-parte-e-al-consiglio-di-sicurezza-per-la-mancata-cooperazione-nel-caso-almasri>

Paolo De Stefani

Il 21 febbraio 2025, il procuratore della Corte penale internazionale (CPI), Karim Khan, ha richiesto alla Camera preliminare della Corte di emettere una formale decisione di inadempimento da parte dell'Italia del suo dovere di cooperazione con la CPI, in relazione al mancato arresto del ricercato Osama Elmasri (o Almasri) Njeem, l'alto ufficiale libico accusato di crimini di guerra e contro l'umanità. Tale decisione potrebbe implicare il deferimento dell'Italia all'Assemblea degli stati che aderiscono alla CPI o al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, a cui spetterà prendere eventualmente misure di censura nei riguardi dello stato italiano.

Il mandato di cattura e l'arresto di Elmasry in Italia

L'art. 87.7 dello Statuto di Roma istitutivo della CPI dispone che “[s]e uno Stato Parte non aderisce ad una richiesta di cooperazione della Corte, diversamente da come previsto dal presente Statuto, impedendole in tal modo di esercitare le sue funzioni ed i suoi poteri in forza del presente Statuto, la Corte può prenderne atto ed investire del caso l'Assemblea degli Stati Parte o il Consiglio di sicurezza se è stata adita da quest'ultimo.”

Nella sua richiesta, il Procuratore puntualizza una serie di fatti da cui si ricava che le autorità italiane hanno mancato di collaborare con la CPI nella cattura di Almasri.

In primo luogo, il documento ricorda che la richiesta di arrestare Almasri era stata presentata ai giudici della CPI (Camera preliminare I, presidente Julia Motoc) il 2 ottobre 2024 e aggiornata il 9 ottobre successivo. La richiesta non era stata resa pubblica per non avvantaggiare il sospetto. Con essa si chiedeva l'autorizzazione alla perquisizione, alla cattura e all'arresto del cittadino libico nonché all'accertamento, tracciamento, congelamento o confisca di fondi e beni del sospetto.

Il mandato d'arresto, insieme a un ordine per la perquisizione e l'acquisizione di ogni elemento di prova, compresi dispositivi (telefoni cellulari, computer o altro) appartenenti al sospettato, è stato emesso dalla Camera preliminare il 18 gennaio 2025. Lo stesso giorno, la Cancelleria della CPI ha inviato due email al governo italiano, di cui una all'autorità ufficialmente preposta a gestire le comunicazioni tra lo Stato e la CPI, ovvero l'ambasciata italiana all'Aia. Le informazioni in una delle lingue ufficiali della CPI (inglese e francese) comprendevano anche testi in arabo da comunicare alla persona da arrestare. L'arresto di Elmasri è stato effettuato, come noto, a Torino, il 19 gennaio.

La scarcerazione e l'espulsione verso la Libia

Il documento del Procuratore richiama anche una serie di altri contatti avvenuti tra la CPI e le autorità italiane tra il 19 e il 21 gennaio, su cui però non vengono forniti dettagli, visto che sul punto è in corso una controversia con il governo italiano. Il documento del Procuratore riporta la nota diramata dal Ministero della Giustizia alle ore 16.04 del 21 gennaio, secondo la quale il Ministero stava considerando la trasmissione della richiesta di arresto alla Procura di Roma (come prevede la legge 237/2012 sulla cooperazione tra Stato italiano e CPI), osservando tuttavia che, stando alle informazioni fornite sulla piattaforma di X dal giornalista Sergio

Scandura, il volo di stato che avrebbe portato Almasri da Torino a Tripoli risultava già partito quello stesso giorno dall'aeroporto di Roma Ciampino alle 11:14. Nel frattempo, su richiesta dell'avvocato di Almasri, la Corte d'appello di Roma disponeva il rilascio di Almasri, poiché l'arresto era stato effettuato senza la "interlocuzione" tra Ministro della Giustizia e Procura presso la Corte d'appello di Roma, prescritta dalla legge 237/2012. Poiché nessun'altra attività era stata compiuta dal Ministero per dare esecuzione al mandato internazionale di arresto, nonostante la sollecitazione in questo senso fatta dalla stessa Corte il 20 gennaio, cioè appena dopo essere stata informata dalla Questura di Torino dell'avvenuto arresto del ricercato, la Corte ordinava la scarcerazione di Almasri. La sera dello stesso giorno, poco dopo le 21, Almasri scendeva dal Falcon900 dell'aviazione italiana nell'aeroporto di Tripoli. La sua immediata espulsione dall'Italia era stata disposta infatti sulla base dell'art. 13.1 del Testo Unico sull'Immigrazione. Tale norma dispone che "[p]er motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri."

Poiché il mandato d'arresto comunicato alle autorità italiane il 18 gennaio conteneva degli errori, una nuova versione è stata emessa dalla Camera preliminare I della CPI il 24 gennaio e subito resa pubblica. Il 17 gennaio, la Camera segnalava che la vicenda potrebbe comportare una carenza di cooperazione tra Italia e CPI secondo quanto previsto dall'art. 87.7 dello Statuto di Roma e invitava pertanto lo stato Italiano a fornire spiegazioni, come prevede l'art. 109 del Regolamento della CPI, fissando un termine di trenta giorni.

L'inadempimento dell'Italia dell'obbligo di cooperare con la CPI

Dopo avere ricostruito i fatti in questi termini, il Procuratore chiede dunque ai tre giudici della Camera preliminare di rinviare l'Italia alla Assemblea degli stati parti della Convenzione istitutiva della CPI e/o al Consiglio di sicurezza, ritenendo che il governo Italiano è venuto meno all'obbligo di cooperazione con la CPI e, così facendo, ha impedito alla CPI di esercitare le sue funzioni e i suoi poteri.

L'Italia infatti ha ratificato lo Statuto di Roma nel 1999 ed è quindi tenuta a osservare gli obblighi di cooperazione con la CPI stabiliti, tra l'altro, dall'art. 87. Il possibile ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è legato al fatto che le indagini della CPI sui crimini internazionali che si commettono in Libia, compresi quelli per cui è ricercato Almasri, sono riconducibili alla situazione deferita alla giurisdizione della CPI dal Consiglio di sicurezza con Risoluzione 1970/2011.

Sul primo punto, sul fatto cioè che non ci sia stata adeguata attuazione dell'obbligo di cooperare, il Procuratore segnala che la trasmissione alle autorità italiane del mandato d'arresto è avvenuta secondo le procedure previste il 18 gennaio. Se, come dichiara il Ministero della Giustizia, l'informazione è pervenuta al ministro solo il 20, ciò può essere dipeso da qualche difetto di coordinamento, ma non può certo escludere la violazione della norma internazionale. Il Procuratore non commenta la correttezza o meno della decisione della Corte d'appello di Roma di non convalidare l'arresto di Almasri operato dalla polizia di Torino (anche se cita le opinioni di numerosi giuristi che non concordano con l'interpretazione della legge 237/2012 data dai giudici romani), ma sottolinea che nelle ore e giorni successivi all'arresto (ritenuto illegittimo) di Almasri, ci sarebbe stata la possibilità di attuare quanto richiede l'art. 4 della legge 237/2012: "Il Ministro della giustizia dà corso alle richieste formulate dalla Corte penale internazionale, trasmettendole al procuratore generale presso la corte d'appello di Roma perché vi dia esecuzione". Tuttavia, nessuna trasmissione di atti è avvenuta dal Ministero alla Procura generale presso la Corte d'appello di Roma.

Il Procuratore richiama anche alcuni passaggi delle dichiarazioni rese dal Ministro della Giustizia nella sua audizione in Parlamento del 5 febbraio, in cui si fa riferimento ad alcune "perplexità" relative ai contenuti del mandato d'arresto ricevuto il 18 gennaio (ma preso in esame solo il 20 gennaio). Queste riguardavano la mancata precisa indicazione del momento in cui i reati imputati ad Almasri sarebbero stati commessi e riprendevano le argomentazioni della

giudice María del Socorro Flores Liera, che aveva votato contro l'emissione del mandato d'arresto stesso. Il Procuratore, pur ritenendo inconferenti i dubbi adombrati dal Ministro, nota che nelle svariate occasioni in cui tra il 20 e il 21 gennaio la CPI aveva contattato le autorità italiane (i contatti sono debitamente riportati ma secretati nella versione pubblicata dell'atto), queste ultime non avevano né sollevato né cercato di risolvere attraverso consultazioni, i problemi successivamente evidenziati, nonostante l'art. 97 dello Statuto di Roma preveda espressamente che “[q]uando uno Stato Parte, investito di una richiesta [...], constatata che la stessa solleva difficoltà che potrebbero intralciarne o impedirne l'esecuzione, esso consulta senza indugio la Corte per risolvere il problema.”

Infine, il Procuratore stigmatizza la scelta del governo italiano di procedere all'immediato rimpatrio del ricercato, giustificata con l'estrema pericolosità del soggetto. L'espulsione è stata eseguita, ancora una volta, senza alcuna consultazione con la CPI. Se, come ha dichiarato il Ministro dell'Interno in occasione dell'audizione parlamentare del 5 febbraio, “La predisposizione dell'aereo [che avrebbe rimpatriato Almasri la sera dello stesso giorno] già la mattina del 21 gennaio rientra tra [le] iniziative a carattere preventivo, e quindi aperte ad ogni scenario” che uno Stato deve predisporre quando si affrontano situazioni eccezionali, il Procuratore della CPI si chiede perché, tra le azioni “aperte a ogni scenario” non è stata considerata quella di consultarsi con la CPI.

Un grave impedimento all'esercizio delle funzioni e dei poteri della CPI

Quanto alla seconda condizione richiesta dall'art. 87.7 dello Statuto di Roma, cioè il fatto che la mancata cooperazione dello Stato si sia tradotta in un grave ostacolo all'azione della CPI, il Procuratore osserva che il rimpatrio di Almasri in Libia ha reso molto difficile il suo arresto, vista la rete di protezione di cui gode a tutti i livelli in patria. Da segnalare anche che, oltre a non arrestare il sospetto, le autorità italiane non hanno nemmeno adottato le misure previste di perquisizione personale e sequestro di dispositivi a disposizione dell'accusato (come invece era avvenuto nel caso Abedini, il cittadino iraniano arrestato su mandato della giustizia americana e rimpatriato, come strumento per ottenere il rilascio della giornalista italiana Cecilia Sala). È quindi venuta meno anche la possibilità di acquisire elementi di prova che avrebbero potuto essere utilizzati in altri casi relativi alla situazione libica.

Oltre a rendere l'arresto di Almasri del tutto improbabile, il suo rientro in patria mette a rischio la sicurezza e la vita delle persone che negli scorsi mesi e anni hanno collaborato a raccogliere informazioni sui crimini che gli sono ascritti: testimoni e vittime degli omicidi e delle torture commesse dal 2015 in poi nel carcere di Mitiga, compresi i membri delle loro famiglie.

Su altre questioni sollevate in varie sedi da esponenti del governo italiano il Procuratore si riserva di argomentare in altra sede. Ciò vale in particolare per la pretesa da parte del Ministro della Giustizia di sottoporre a una propria valutazione nel merito i contenuti dell'atto d'accusa; alla affermazione per cui l'esecuzione del mandato d'arresto richiedesse un'attività di “interlocuzione” tra il Ministro stesso e l'autorità giudiziaria italiana; nonché la dichiarazione, sempre del Ministro della Giustizia, secondo cui la seconda versione del mandato d'arresto sarebbe stata sostanzialmente diversa da quella del 18 gennaio (circostanza decisamente negata: la versione del 24 gennaio correggeva alcuni errori materiali di quella precedente e provvedeva a riportare per intero il testo dell'opinione dissenziente del giudice Flores Liera, le cui argomentazioni peraltro ipotizzavano un possibile difetto di giurisdizione della CPI riguardo a tutti i mandati d'arresto emessi a partire da ottobre 2024 relativi alla situazione libica, senza nessun riferimento specifico al merito delle accuse mosse ad Almasri).

Incoraggiare l'Italia a rispettare i propri obblighi verso la CPI

In conclusione, il Procuratore ritiene che la Corte debba riferire l'Italia alla Assemblea degli Stati Parte o al Consiglio di sicurezza in ragione non solo della gravità dei reiterati rifiuti di cooperare con la CPI e le relative conseguenze per il procedimento e per i sopravvissuti e i testimoni che hanno contribuito alle indagini, ma anche della “natura apparentemente politica della scelta italiana di rilasciare [Almasri] e trasferirlo in Libia”. In effetti, il Procuratore sottolinea che la mancata collaborazione dell'Italia ha coinvolto i vertici del governo (in

particolare i Ministri della Giustizia, dell'Interno e degli Affari Esteri), nonché il personale di tali amministrazioni a vari livelli gerarchici.

2.3 Il governo italiano presenta le proprie osservazioni in merito alla vicenda Elmasry. Breve analisi degli argomenti esposti

26 giugno 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-governo-italiano-presenta-le-proprie-osservazioni-in-merito-alla-vicenda-elmasry-breve-analisi-degli-argomenti-esposti>

Carlotta Rossato

L'affaire Elmasry (o Almasri o Njeem), [come già trattato sull'Annuario](#), procede. A seguito dell'invito, datato 17 febbraio 2025, della Corte penale internazionale (Cpi, Pre-Trial Chamber I) all'Italia a fornire spiegazioni in merito alla mancata consegna del cittadino libico colpito da un mandato di arresto per crimini di guerra e crimini contro l'umanità, il governo italiano per due volte ha chiesto la proroga del termine previsto per l'invio della propria risposta. [Quest'ultima](#) è stata infine emessa il 30 aprile ed inviata alla Segreteria della Cpi il 6 maggio.

Di seguito sono elencate e brevemente commentate le principali argomentazioni esposte dal governo italiano a supporto del proprio operato:

La Corte d'Appello di Roma ha correttamente individuato delle violazioni procedurali

Il caso è stato portato innanzi alla Corte d'Appello di Roma in quanto organo giudiziario competente in materia di cooperazione con la Cpi e, nello specifico, della convalida dell'arresto di Elmasry. Con la sua pronuncia, la Corte italiana, adottando una lettura restrittiva della normativa in materia di cooperazione con la Cpi (l. 237/2012), ha escluso la previsione dell'arresto d'urgenza proprio motu da parte della polizia giudiziaria nella procedura di consegna di un sospettato in esecuzione di un mandato d'arresto della Cpi, imponendo la necessaria previa interlocuzione col Ministro della Giustizia. L'autorità giudiziaria ha affermato, pertanto, l'esistenza di un vizio procedurale nell'arresto di Elmasry da parte della polizia sulla base della red notice dell'Interpol e ne ha pronunciato la scarcerazione.

Il governo italiano sottolinea come non abbia alcun potere di intervento nei contenuti della decisione, ma solo di presa d'atto di quest'ultima.

[Come già osservato](#), l'interpretazione adottata dalla Corte d'Appello non è esente da critiche. Già al tempo dell'adozione della l. 237/2012 erano state sollevate preoccupazioni in merito alla incompletezza della legislazione e, in occasione della pronuncia in questione (la prima riguardante l'applicazione di questa legge), è stato messo in luce come la normativa speciale rinvii a quella ordinaria in materia estradizionale per quanto non diversamente previsto (art. 3). Pertanto, si può sostenere l'applicazione, in tale caso, del codice di rito ove disciplina l'arresto in casi d'urgenza da parte della polizia giudiziaria (art. 716 codice di procedura penale – c.p.p.), evitando così un blocco procedurale paradossale vista la gravità dei crimini in esame. Inoltre, a fronte della supposta posizione obbligatoriamente passiva del governo, si può contestare come il Ministro della Giustizia avrebbe invece potuto procedere alla tempestiva trasmissione della richiesta di arresto proveniente dalla Cpi al Procuratore Generale, in tal modo permettendo a quest'ultimo di darvi esecuzione (come previsto dall'art. 4 l. 237/2012). Dagli atti risulta, infatti, che il Procuratore Generale non abbia ricevuto tale richiesta come prescritto, fatto che ha contribuito ad indurlo a presentare istanza di scarcerazione.

(a) La richiesta contestuale di estradizione emessa dalle autorità libiche per gli stessi fatti

Ricevuta, in data 18 gennaio 2025, la richiesta di arresto e consegna di Elmasry da parte della Cpi e, in data 20 gennaio (successivamente all'arresto), la richiesta di estradizione del sospettato da parte delle autorità libiche, il Ministro della Giustizia si è trovato nella posizione di stabilirne l'ordine di precedenza (art. 2.2 l. 237/2012, artt. 90, 93 Statuto di Roma). La richiesta di estradizione libica asseriva la violazione del principio di complementarità da parte della Cpi, affermando l'esistenza, a livello nazionale, di un'indagine in corso nei confronti di Elmasry per i medesimi fatti, per reati di tortura, sparizioni forzate e discriminazione. Premettendo che tale contesto pone dubbi in merito all'ammissibilità del caso di fronte alla Cpi – circostanza considerata dallo Statuto esimente della necessità di dare priorità alla richiesta della Corte - il governo italiano afferma come ciò abbia contribuito alla valutazione fatta in merito alla priorità da dare alle richieste ricevute. L'autorità governativa dichiara anche che la disciplina interna prescrive l'accertamento della cittadinanza italiana della persona offesa al fine di dichiarare la giurisdizione italiana (art. 10.1-bis c.p.p.).

(b) Discrepanze nella documentazione a supporto della richiesta di cooperazione inviata dalla CPI

Il governo afferma l'esistenza di incongruenze circa il riferimento temporale dei crimini attribuiti ad Elmasry, ovvero tra quanto indicato nel mandato d'arresto (a partire dal 2011) e quanto presentato dal Procuratore della Cpi nella richiesta di emissione di tale mandato (a partire dal 2015). Inoltre, le autorità italiane lamentano la mancanza iniziale dell'allegato consistente nell'opinione dissenziente del giudice Socorro Flores Liera. Ciò ha comportato una correzione del mandato da parte della Pre-Trial Chamber I nei giorni successivi.

Il governo italiano afferma che sia la presenza di richieste concorrenti che la complessità delle valutazioni affidate al Ministro della Giustizia abbiano creato un'incompatibilità con l'ipotesi di un obbligo immediato di trasmissione degli atti al Procuratore Generale.

In merito al primo punto a), è necessario ricordare che il principio di complementarità che regola i rapporti tra la Cpi e gli Stati membri prescrive l'intervento della prima (e quindi l'ammissibilità del caso innanzi ad essa) purché lo Stato avente giurisdizione “non voglia o non possa genuinamente svolgere l'indagine o l'azione penale” (art. 17.1 lett. a) Statuto di Roma). Diversi dubbi si aprono in merito alla genuinità dell'indagine riferita dalle autorità libiche contro Elmasry. In primis, risulta dagli [atti trasmessi dall'Ufficio del Procuratore Generale libico](#) che le indagini siano state avviate nel 2016. Considerata la grave pericolosità sociale attribuita al soggetto dal governo italiano – che ha, infatti, motivato l'adozione di un provvedimento di espulsione immediata – appare significativo che, dopo nove anni di indagini, non sia stata emessa alcuna misura nei suoi confronti. Il fatto che il sospettato ricopra ancora il ruolo di capo della polizia giudiziaria libica, nonostante le gravi accuse pendenti, solleva dubbi sull'effettiva volontà delle autorità libiche di portare avanti il procedimento a suo carico. (Peraltro, è rilevante menzionare che, a distanza di qualche mese dalla vicenda, i fragili equilibri politici in Libia hanno portato ad un distanziamento tra il governo di Tripoli ed Elmasry. Infatti, sebbene il generale sia stato accolto con entusiasmo in occasione del suo rimpatrio in Libia, [gli scontri intensificatisi nel maggio 2025 tra le milizie](#), ed in particolare tra forze filo-presidenziali ed il gruppo di cui Elmasry è uno dei leader -Forza di deterrenza speciale, RADA-, sembrano aver reso più concrete le intenzioni di agire giudiziariamente contro costui, sia a livello nazionale che tramite la possibile consegna alla Cpi). È da ricordare, inoltre, che la consegna di un sospettato alla Cpi non lo priva del diritto di difesa e quindi della possibilità di proporre innanzi ad essa un'istanza di inammissibilità del caso sulla base del procedimento in corso a livello nazionale (art. 19.2 Statuto). Quest'ultima sede appare, anzi, la più idonea per una valutazione approfondita ed imparziale della questione, senza necessità di minare la progressione del caso di fronte alla corte dell'Aia sottraendo il sospettato alla sua giurisdizione. È da notare, inoltre, che la valutazione esauriente dell'ammissibilità del caso di specie innanzi alla Corte è ancora attesa, ed è quindi lungi dall'essere preclusa (come sottolineato dalla Pre-Trial Chamber stessa, paragrafi 12-13 del [mandato d'arresto](#)). In ultimo, sul tema della

giurisdizione italiana sollevato, non appare chiaro il riferimento all'art. 10.1 bis c.p.p., il quale regola la competenza per territorio sul caso (indicando, al comma 1bis, l'ipotesi in cui il reato sia stato commesso all'estero e a danno di un cittadino italiano). Tribunali italiani si sono già pronunciati su gravi reati commessi all'estero da cittadini stranieri a danno di stranieri, ed in particolare su [atti di tortura commessi nei centri di detenzione in Libia](#) (art. 10 c.p.).

Quanto al secondo sotto-argomento (punto b), [si può verificare](#) che la Cpi abbia provveduto a correggere il riferimento alla data 2011, inserito nelle sue conclusioni, con 2015, e ad allegare l'opinione dissenziente. Si riconosce, pertanto, l'inaccuratezza del mandato inizialmente trasmesso e la conseguente confusione che esso possa aver causato nella lettura. Tuttavia, la gravità dei crimini in esame avrebbe dovuto motivare l'autorità italiana a consultare la Cpi per ottenere un chiarimento, evitando così di vanificare il corso del procedimento. Infatti, essendo stata pubblicamente svelata l'esistenza dell'indagine della Cpi con l'arresto, la mancata interlocuzione del governo italiano con la Corte e la conseguente scarcerazione hanno di fatto minato le possibilità future di arresto del soggetto, anche una volta corretto l'errore di stesura.

Per fare chiarezza, è possibile delucidare il rapporto tra le diverse date indicate nel mandato d'arresto ed altresì il contenuto dell'opinione dissenziente. Il riferimento all'anno 2011 è dovuto alla Risoluzione 1970 adottata dal Consiglio di Sicurezza delle NU in quell'anno e che ha attivato la giurisdizione della Cpi sulla situazione libica. Come già espressasi in occasione dei precedenti mandati d'arresto emessi in relazione all'indagine in Libia, la giudice Socorro Flores Liera della Pre-Trial Chamber I, tramite la sua opinione dissenziente – minoritaria rispetto alla maggioranza del collegio di giudici che ha portato all'adozione del mandato – si è dichiarata contraria all'emissione del mandato nei confronti di Elmasry, sostenendo che i crimini di cui il sospettato è accusato (risalenti al periodo tra febbraio 2015 e ottobre 2024) non siano sufficientemente legati alla situazione di conflitto scoppiato nel 2011 che, ai sensi della Risoluzione 1970, fonda la giurisdizione della Corte. D'altro canto, la Pre-Trial Chamber I ha già in passato affermato l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la situazione oggetto della Risoluzione 1970 e fatti commessi negli anni successivi (nello specifico, tra il 2016 e il 2017) in virtù del coinvolgimento di soggetti già attivi nel conflitto dal 2011 ([caso Al-Werfalli](#)). Di per sé, quindi, la differenza temporale dei fatti oggetto dell'accusa contro Elmasry e di quelli fondanti la giurisdizione della Cpi non risulta un elemento necessariamente escludente la giurisdizione della Corte internazionale.

Infine, si deve precisare che la normativa in materia di cooperazione con la Cpi (l. 237/2012) non investe il Ministro della Giustizia di alcun potere discrezionale quanto alla trasmissione degli atti al Procuratore Generale (art. 4.1: 'Il Ministro della giustizia dà corso alle richieste formulate dalla Corte penale internazionale, trasmettendole al procuratore generale presso la corte d'appello di Roma perché vi dia esecuzione [...]). Appare ingiustificata, pertanto, la valutazione effettuata (asseritamente 'affidata al', 'entrusted to') dal Ministro in tal senso.

Legittimità del decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'Interno

Al fine di smentire la critica di aver ostacolato il lavoro della CPI tramite il rimpatrio di un ricercato, il governo pone l'attenzione sul motivo dell'espulsione, ossia la protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. Viene sottolineato come la pericolosità sociale del soggetto sia stata evidenziata da quanto trovato nella sua camera d'albergo in occasione dell'arresto, ovvero una consistente somma di contanti e un'ottica per fucile, oltre che dalla gravità delle accuse mosse nel mandato d'arresto. A quanto riferito, ciò ha motivato l'urgenza e la necessità di tale misura. Il governo riporta alcune pronunce della giurisprudenza nazionale (TAR e Consiglio di Stato) che affermano la titolarità del potere di emissione di un ordine di espulsione in capo al Ministro dell'Interno, la sua discrezionalità amministrativa e la possibilità di adottarlo sulla base di un mero sospetto se motivato dalla tutela della sicurezza nazionale. Anche la normativa europea (Direttiva 2003/109/CE del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) viene citata a sostegno di tale scelta.

A prescindere dalla legittimità del provvedimento emesso dal Viminale, ciò che desta interrogativi è la miopia dimostrata dall'autorità nell'esercizio della discrezionalità

amministrativa. L'espulsione, infatti, ha fatto sì che il sospettato di crimini di guerra e contro l'umanità (tra gli altri, torture, violenze sessuali, stupri, omicidi e persecuzione) fosse riaccompagnato proprio nel territorio dove i presunti crimini sarebbero stati commessi, ovvero nel luogo in cui la sua pericolosità sociale risulta maggiore.

L'azione del governo italiano è stata sempre rispettosa della legge

Il governo riferisce che la scarcerazione di Elmasry è da attribuire ai vizi procedurali identificati dalla Corte d'Appello, i quali non potevano essere sanati nell'immediato in virtù delle problematiche derivanti dalla formulazione del mandato di arresto della CPI e dalla presenza di una richiesta contestuale di estradizione emessa dalle autorità libiche per gli stessi fatti. A quanto sostenuto, una volta emesso l'ordine di scarcerazione, il decreto di espulsione rappresentava la via più rapida da adottare ai fini della sicurezza nazionale.

Nelle proprie valutazioni, il governo italiano non ha tenuto in considerazione i propri obblighi internazionali al di fuori della cooperazione con la corte dell'Aia. L'Italia è, infatti, parte della Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT). Tale convenzione prescrive l'obbligo di consegnare all'autorità procedente un sospettato per tali reati che venga individuato sul proprio territorio o in alternativa perseguirlo penalmente per tali reati (aut dedere aut judicare, art. 7.1 CAT). Considerato che Elmasry è accusato dalla Cpi anche di aver commesso atti tortura, ed alla luce delle perplessità che desta l'indagine in corso in Libia (il cui accertamento, come detto, può comunque trovare spazio nella procedura innanzi alla Cpi), tale convenzione fornisce un'ulteriore base giuridica per la convalida dell'arresto di Elmasry e la sua consegna alla Cpi.

In ultimo, il governo ammette di non aver proceduto a consultare la Cpi durante gli avvenimenti e attribuisce tale mancanza alla particolarità delle circostanze. Afferma di aver comunque agito nel pieno rispetto delle norme domestiche, in particolare la legge n. 237/2012 (applicata per la prima volta in questa occasione), la decisione emessa dalla Corte d'Appello di Roma, la richiesta di estradizione concorrente e la salvaguardia degli interessi di sicurezza nazionale, il cui accertamento spetta esclusivamente all'autorità governativa. Il governo ribadisce il proprio pieno rispetto dello Statuto di Roma, con il dovuto riguardo al bilanciamento degli interessi di sicurezza legati allo Stato e ai suoi cittadini. Sulla base di quanto riferito, il governo chiede quindi alla Cpi di:

1. Stabilire che l'Italia non ha mancato di adempiere al proprio obbligo di cooperazione, avendo invece dovuto salvaguardare i propri interessi di sicurezza nazionale;
2. Di conseguenza, astenersi dal deferire la questione all'Assemblea degli Stati Parte o al Consiglio di Sicurezza (come previsto dall'art. 87.7 dello Statuto)

La procedura che vede il governo giustificarsi di fronte alla Cpi è stata avviata dalla Pre-Trial Chamber I, [la quale ha ritenuto](#) che l'arresto ed il successivo rilascio di Elmasry da parte dell'Italia, così come il suo trasferimento in Libia, “giustifichi una determinazione [...] dell'opportunità di effettuare una constatazione formale di inadempienza” ai sensi dell'articolo 87.7 dello Statuto di Roma e ha invitato l'Italia a fornire osservazioni in merito alla sua inadempienza ai sensi della norma 109 del Regolamento della Corte. Successivamente, [il Procuratore della Cpi ha chiesto](#) alla Pre-Trial Chamber I di dichiarare l'inadempienza dell'Italia e di trasmettere gli atti all'Assemblea degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Per quanto siano state qui evidenziate le criticità degli argomenti esposti dal governo italiano, si attende ora la valutazione della corte dell'Aia circa la fondatezza delle osservazioni presentate da entrambe le parti e la decisione se investire della questione gli organi suddetti.

L'operato del governo ha, inoltre, portato una vittima delle atrocità commesse in Libia – già ascoltata nel corso dell'indagine della Cpi sulla Situazione – a presentare [una denuncia](#) all'Aia contro la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, il Ministro della Giustizia Carlo Nordio e il Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi con l'accusa di ostacolo all'amministrazione della giustizia ai sensi dell'articolo 70 dello Statuto di Roma.

Si ricorda, infine, che la vicenda espone le autorità italiane anche sul fronte interno, avendo la Procura di Roma aperto un fascicolo contro Meloni, Piantedosi, Nordio ed il sottosegretario alla presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano per i reati di peculato e favoreggiamento (artt. 314 e 378 c.p.). [Una vittima dei reati](#) attribuiti a Elmasry ha inoltre presentato un secondo esposto contro le medesime autorità, contestando loro il reato di favoreggiamento (art. 378 c.p.).

2.4 Corte Penale Internazionale: Il Procuratore conferma che l'Italia va deferita all'Assemblea degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza per non aver eseguito l'ordine della Corte di arrestare Osama El Masri Njeem

28 luglio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/corte-penale-internazionale-il-procuratore-conferma-che-litalia-va-deferita-allassemblea-degli-stati-parte-eo-al-consiglio-di-sicurezza-per-non-aver-eseguito-lordine-della-corte-di-arrestare-osama-el-masri-njeem-conosciuto-anche-come-almasri>

Julie Pivetta , Paolo de Stefani

Introduzione

il 26 giugno 2025, la Vice-Procuratrice della Corte Penale Internazionale (CPI), Nazhat Shameem Khan, ha presentato la risposta dell'Ufficio del Procuratore (Office of the Prosecutor - OTP) alla ricostruzione dei fatti relativi al mancato arresto di Osama Elmasry Njeem (noto anche come Almasri) fatta dal governo italiano e datata 30 aprile 2025 (la nota del governo italiano è disponibile [qui](#); per un commento vedi invece [qui](#)). L'OTP conferma la sua intenzione di richiedere il deferimento dell'Italia alla Conferenza degli Stati Parte della CPI e/o al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 87.7 dello statuto della CPI, per essere venuta meno all'obbligo di cooperazione con la CPI stessa fissato dall'art. 90 dello stesso Statuto, non avendo provveduto ad arrestare Almasri/Njeem e avendolo anzi riconsegnato come persona libera alle autorità libiche.

El Masri/Njeem era oggetto di un mandato d'arresto della CPI per crimini di guerra e contro l'umanità, tra cui omicidio, tortura, violenza sessuale, trattamenti crudeli e inumani, persecuzione e detenzione arbitraria, commessi a partire dal 15 febbraio 2015 nella gestione della prigione di Mitiga, a Tripoli. La CPI indaga sull'operato di varie autorità libiche implicate nel traffico di persone nell'ambito della situazione sottoposta alla sua giurisdizione dal Consiglio di Sicurezza con Risoluzione 1970(2011). È significativo ricordare che il 12 maggio 2025, il governo della Libia ha accettato che la CPI eserciti la sua giurisdizione sul territorio dello Stato dal 2011 fino al termine del 2027.

Gli antefatti

Il 18 gennaio 2025, la Camera Preliminare I della CPI ha emesso, a maggioranza, un mandato di arresto nei confronti di Almasri. In concomitanza con l'emissione del mandato, la Cancelleria della Corte, in coordinamento con l'OPT, ha inviato formali richieste di esecuzione a sei Stati Parte dello Statuto di Roma, tra cui l'Italia. Il giorno seguente, 19 gennaio 2025, Almasri è stato individuato e arrestato a Torino. Tuttavia, [come già evidenziato](#) in questo Annuario, l'arresto di Almasri, avvenuto a Torino, non è stato confermato dalla Corte d'Appello di Roma, competente sulla materia a norma della legge 237/2012 che disciplina la cooperazione giudiziaria tra l'Italia e la CPI, che ha disposto pertanto la liberazione di Almasri. Sulla base dell'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione), che consente l'espulsione

amministrativa per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, Almasri è stato rimpatriato a Tripoli tramite un volo di Stato.

Le osservazioni dell'Ufficio del Procuratore

L'Ufficio del Procuratore per prima cosa osserva che, nella sua nota del 30 aprile, lo Stato italiano informava per la prima volta (a tre mesi dai fatti) che uno dei motivi che ha rallentato e quindi reso impossibile l'esecuzione del mandato d'arresto della CPI, era la notifica da parte della Libia di una richiesta di estradizione per lo stesso Almasri. L'OTP risponde che non risulta l'esistenza di alcun documento libico che contenga tale richiesta di estradizione (le stesse autorità italiane non lo hanno esibito) e che, comunque, nemmeno l'ipotetica richiesta libica è stata eseguita dall'Italia, dato che Almasri è stato rimpatriato da uomo libero.

Gli argomenti avanzati dall'Italia per giustificare il proprio operato erano i seguenti. In primo luogo, la polizia che aveva eseguito l'arresto di Almasri a Torino era incorsa, secondo la valutazione indipendente e indiscutibile della Corte d'appello di Roma, in alcuni vizi di procedura che avevano comportato la non convalida dell'arresto e la liberazione dell'arrestato. In secondo luogo, il Ministro della giustizia non ha potuto rimediare i vizi procedurali (come la stessa Corte d'appello lo invitava a fare), poiché una seconda richiesta di arresto era pervenuta dalla Libia, che richiedeva un'attenta valutazione, e a causa di alcune irregolarità asseritamente presenti nell'atto ricevuto dalla CPI. Infine, indipendentemente dalla procedura in corso, il Ministro dell'interno aveva autonomamente deciso di espellere in via d'urgenza Almasri per motivi di sicurezza nazionale.

L'OTP nota che l'articolazione dei ruoli e delle responsabilità non può far perdere di vista il fatto che nella sostanza l'Italia non ha eseguito né il mandato di cattura della CPI, né quello della Libia. Controversie interpretative riguardanti la normativa nazionale, inoltre, non fanno venire meno la responsabilità dello stato per la violazione di un obbligo internazionale.

L'OTP contesta l'interpretazione data dalla Corte d'appello di Roma nonché dal Ministro della giustizia, secondo cui un mandato d'arresto della CPI non può essere direttamente eseguito anche senza che una richiesta in tal senso venga emessa dal Ministro stesso. Anche se la legge 237/2012 non ne parla, il senso della norma sulla cooperazione degli Stati impone che la polizia di qualsiasi Stato Parte della CPI possa arrestare un sospetto senza necessariamente attendere un input, poiché altrimenti qualsiasi ordine d'arresto sarebbe rimesso alla valutazione discrezionale dello Stato. In ogni caso, il Ministro di giustizia avrebbe potuto intervenire per tempo evitando il rilascio dell'arrestato. I motivi addotti per giustificare il mancato intervento non appaiono convincenti, anche perché eventuali dubbi avrebbero potuto essere risolti contattando la cancelleria della CPI, che però non è stata interpellata.

Circa la contestuale richiesta di estradizione ricevuta dalla Libia, l'OTP ritiene che l'Italia non abbia applicato correttamente l'articolo 90 dello statuto CPI. Oltre a non avere notificato la richiesta di estradizione alla CPI, il governo italiano si è comportato come dovesse essere suo compito decidere su quale richiesta dovesse avere la priorità, se quella della CPI (cosa di cui l'OTP non dubita) o quella dello Stato libico. Ora, il principio di complementarità dà teoricamente priorità alla giurisdizione dello Stato su quella della CPI, se le accuse coincidono e l'iniziativa giudiziaria dello Stato è "genuina". La priorità della giurisdizione statale, che rende il caso davanti alla CPI inammissibile, deve però essere esaminata dalla CPI, non dallo Stato a cui è richiesto di arrestare l'accusato. Oltretutto, né le autorità italiane né quelle libiche avevano gli strumenti per valutare se i fatti imputati ad Almasri dalla CPI coincidevano o meno con quelli per i quali la Libia ha emesso la presunta richiesta di estradizione, visto che i capi d'accusa sono stati resi pubblici dalla CPI solo il 24 gennaio, quando Almasri era già rientrato in Libia. Quanto alle incongruenze che il governo italiano dichiara di avere riscontrato nel mandato d'arresto, secondo l'OTP, salvo un refuso che aveva scambiato l'anno 2011 con il 2014, le informazioni fornite erano perfettamente chiare e eventuali dubbi avrebbero potuto essere chiariti con la CPI.

Infine, l'OTP contesta le argomentazioni usate dall'Italia per giustificare l'espulsione verso la Libia di Almasri. Molti elementi inducono a dubitare che le ragioni di sicurezza nazionale

addotte dallo Stato siano idonee a fornire legittimità all'operato del governo ai sensi dello statuto della CPI. Almasri non è stato estradato, ma riportato libero, su un aereo messo a disposizione dallo Stato italiano, in territorio libico dove è stato accolto festosamente dai suoi seguaci; sembra anche accertato che l'operazione di rimpatrio sia partita prima che la Corte d'appello ordinasse il rilascio dell'accusato e che il Ministro dell'interno emanasse l'ordine di espulsione.

L'OTP dunque conferma che a suo giudizio l'Italia non ha collaborato con la CPI e l'ha ostacolata nell'esercizio delle due funzioni e dei suoi poteri. Chiede pertanto ai tre giudici della Camera preliminare della CPI di deferire l'Italia alla conferenza degli Stati Parte e/o al Consiglio di sicurezza per violazione dell'articolo 87.7 dello Statuto della CPI.

Conclusione

La Camera Preliminare I della CPI affronterà la questione e deciderà in merito al deferimento dello Stato parte alla Conferenza degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza nei prossimi mesi. La Conferenza o il Consiglio di Sicurezza potrebbero adottare misure volte a stigmatizzare la condotta dello Stato. Considerata la delicata situazione in cui opera attualmente la CPI, l'esito di questa controversia potrebbe essere molto rilevante per il futuro della CPI.

2.5 Corte penale Internazionale: emessa una decisione sull'inadempimento dell'Italia a una richiesta di cooperazione nel Caso Elmasry

27 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/corte-penale-internazionale-emessa-una-decisione-sullinadempimento-dellitalia-a-una-richiesta-di-cooperazione-nel-caso-elmasry>

Il 17 ottobre 2025, [la Camera Preliminare I](#) della Corte Penale Internazionale (CPI) ha emesso una [decisione](#) sull'inadempimento dell'Italia a una richiesta di cooperazione in relazione al mancato trasferimento del [generale libico](#) Osama Elmasry Njeem (Almasri) alla Corte.

Nel gennaio 2025, la CPI aveva emesso un mandato d'arresto per Elmasry e aveva richiesto la cooperazione degli Stati per catturarlo. Le autorità italiane hanno arrestato Njeem a Torino il 19 gennaio. Tuttavia, nonostante molteplici richieste e sollecitazioni della CPI al Ministero della Giustizia italiano, l'Italia ha rimpatriato Njeem in Libia il 21 gennaio senza consegnarlo alla Corte. Il Ministero italiano ha successivamente affermato che il rilascio e il rimpatrio di Njeem non rientravano nella sua giurisdizione, citando l'autorità del Ministro dell'Interno. La Camera della CPI ha quindi invitato l'Italia a spiegare il suo mancato trasferimento di Njeem, e la Procura ha richiesto una constatazione di non conformità contro l'Italia ai sensi dello Statuto di Roma.

Nella sua decisione, la CPI ha stabilito che l'Italia non ha adempiuto ai suoi obblighi ai sensi dello Statuto di Roma non eseguendo correttamente la richiesta di arresto e consegna di Njeem mentre si trovava in territorio italiano. [Come già evidenziato nell'Annuario](#), l'Italia non ha fornito alcuna valida ragione legale o giustificazione ragionevole per il trasferimento immediato di Njeem in Libia e la CPI ha anche sottolineato il mancato impegno dell'Italia nel comunicare e cooperare per risolvere eventuali problemi derivanti dal mandato d'arresto o dalle procedure nazionali di consegna. Di conseguenza, [come già evidenziato in precedenza](#), la Camera ha concluso che l'inadempimento dell'Italia ha impedito alla Corte di esercitare le sue funzioni e poteri ai sensi dello Statuto di Roma. Tuttavia, prima di decidere se deferire il caso

all'Assemblea degli Stati Parti o al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la maggioranza della Camera Preliminare I ha richiesto all'Italia di fornire informazioni su eventuali procedimenti nazionali pertinenti e sul loro potenziale impatto sulla futura cooperazione con la Corte riguardo alle richieste di arresto e consegna entro il 31 ottobre 2025.

3. L'Italia negli organi delle Nazioni Unite

3.1 Il discorso di Giorgia Meloni all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

1 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/il-discorso-di-giorgia-meloni-allassemblea-generale-delle-nazioni-unite>

Il 25 settembre 2025 Giorgia Meloni ha parlato davanti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York. Tra i punti toccati nel suo [intervento](#), i più rilevanti sono quello in cui sottolinea la situazione attuale dei conflitti globali, con un riferimento specifico al conflitto Russo-Ucraino e a quello tra Israele e Hamas, e quello in cui rimarca la necessità di una riforma dell'ONU per migliorare l'efficienza dell'Organizzazione.

All'inizio del suo discorso, la Meloni ha posto l'accento sulla situazione attuale di instabilità globale citando l'[Indice Globale della Pace 2024](#), il quale riporta 56 conflitti armati in corso in tutto il mondo, il numero più alto dalla Seconda Guerra Mondiale. Tra i principali conflitti in corso, Giorgia Meloni ha evidenziato in particolare la guerra di aggressione iniziata dalla Russia contro l'Ucraina e il conflitto tra Israele ed Hamas. In particolare, riguardo al secondo, ha condannato la risposta sproporzionata di Israele dopo gli attacchi di Hamas del 7 ottobre 2023, una risposta che, secondo lei, ha violato le norme umanitarie e causato un massacro di civili. In tal senso, Giorgia Meloni ha affermato che questa risposta sproporzionata ha portato l'Italia a votare a favore di alcune delle sanzioni proposte dalla Commissione Europea contro Israele. Inoltre, ha sottolineato che la posizione storica dell'Italia sulla questione palestinese è sempre stata quella della soluzione a due Stati e che il paese è pronto a riconoscere la Palestina, ma solo a due condizioni: il rilascio di tutti gli ostaggi israeliani e la rinuncia di Hamas a qualsiasi ruolo nel governo della Palestina. A questo proposito, l'Italia è pronta a lavorare su un piano per il rilascio degli ostaggi, un cessate il fuoco permanente, l'esclusione di Hamas da qualsiasi dinamica di governo in Palestina, il graduale ritiro di Israele da Gaza e la realizzazione della soluzione a due Stati.

Tornando all'inizio del suo discorso, Meloni ha osservato che tutti questi conflitti in corso sono un segno della poca efficienza dell'ONU, il cui scopo quando è nata 80 anni fa era proprio quello di prevenire le guerre. Invece, in questo momento, la pace, il dialogo e la diplomazia sembrano non essere più in grado di prevalere sull'uso della forza. Inoltre, ha sottolineato che la struttura dell'ONU, così com'è ora, non è in grado di fronteggiare le sfide attuali. A suo parere, è importante riconoscere che una riforma delle Nazioni Unite è necessaria e urgente, con l'obiettivo di creare un'istituzione agile ed efficiente che deve rispettare i principi di uguaglianza, democrazia, rappresentatività e responsabilità, e che sia in grado di rispondere rapidamente alle crisi, trasparente nella sua missione e nei costi, capace di ridurre la burocrazia, gli sprechi e le duplicazioni.

Altri punti importanti toccati da Giorgia Meloni nel suo discorso sono la critica all'ambientalismo insostenibile e ai suoi impatti economici, chiedendo approcci più equilibrati al cambiamento climatico; l'introduzione del [Piano Mattei per l'Africa](#), un'iniziativa di cooperazione tra l'Italia e 14 nazioni africane focalizzata sullo sviluppo sostenibile piuttosto che sullo sfruttamento delle risorse; gli sforzi per la riduzione del debito, in cui l'Italia prevede di convertire oltre 235 milioni di euro di debito dai paesi economicamente meno sviluppati in progetti di sviluppo locale nel corso del prossimo decennio.

3.2 L'Italia rieletta al Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite per il mandato 2026-2028

20 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/litalia-rieletta-al-consiglio-dei-diritti-umani-delle-nazioni-unite-per-il-mandato-2026-2028>

Il 14 ottobre 2025 l'Assemblea Generale dell'ONU con 179 voti ha confermato la candidatura italiana al Consiglio per i diritti umani per il mandato 2026-2028. L'Italia è stata la nazione più votata nel Gruppo dei Paesi Occidentali.

Sono stati eletti con l'Italia anche Angola, Cile, Ecuador, Egitto, Estonia, India, Iraq, Mauritius, Pakistan, Slovenia, Sud Africa, Regno Unito e Vietnam.

Il prossimo mandato sarà il quarto per l'Italia che ha già fatto parte del Consiglio per i Diritti Umani dal 2019 al 2021, dal 2011 al 2014 e dal 2007 al 2010.

Come prannunciato nella [candidatura](#) italiana, le priorità chiave durante questo mandato saranno: la lotta contro tutte le forme di discriminazione; la protezione dei diritti dei bambini, degli anziani e delle persone con disabilità; la difesa della libertà di espressione e di religione o credo; e la preservazione del patrimonio culturale e religioso. A questi si aggiunge una storica battaglia della diplomazia italiana: la moratoria universale sulla pena di morte, primo passo verso la sua completa abolizione.

Il Consiglio per i Diritti Umani è un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con sede a Ginevra e il compito di promuovere il rispetto universale e la protezione dei diritti umani. E' composto da 47 stati membri (13 dall'Asia-Pacifico, 13 dall'Africa, 8 dall'America Latina, 7 del Gruppo Europeo Occidentale e 6 dall'Europa Orientale), eletti a rotazione dall'Assemblea Generale per un periodo di tre anni, rinnovabili non più di due volte consecutive.

Per realizzare il proprio mandato, il Consiglio dispone di diversi "meccanismi", in particolare l'Esame Periodico Universale (UPR: Universal Periodic Review) e le Procedure Speciali (Relatori Speciali, Esperti Indipendenti). Inoltre, il Consiglio ha istituito la procedura per reclami individuali (Complaint Procedure) e numerosi organi sussidiari, tra cui il Comitato Consultivo composto da esperti indipendenti

Il Consiglio è aperto alla partecipazione delle ONG con status consultivo all'ECOSOC, che possono partecipare alle sedute e presentare documenti scritti.

3.3 Forum sociale delle Nazioni Unite 2025: l'Italia ribadisce che l'istruzione è il fondamento dei diritti umani

7 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/forum-sociale-delle-nazioni-unite-2025-litalia-ribadisce-che-istruzione-e-il-fondamento-dei-diritti-umani>

Il 30 e 31 ottobre 2025, l'Italia ha partecipato attivamente al [Forum sociale delle Nazioni Unite 2025](#), dove insieme ad altri rappresentanti di alto livello e membri della società civile ha ribadito che l'istruzione è il fondamento dei diritti umani. Il Forum ha posto l'istruzione al centro della dignità umana, dell'uguaglianza e della pace, riaffermandola come diritto fondamentale e forza trasformativa per società sostenibili.

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani Volker Türk ha descritto l'istruzione come un investimento a lungo termine, specificando che ogni dollaro investito nell'istruzione produce da dieci a quindici dollari di crescita economica. Ha avvertito che l'istruzione è sotto attacco in tutto il mondo, citando dati provenienti da Gaza, Sudan, Afghanistan, Haiti e Ucraina, dove milioni di bambini sono privati dell'istruzione a causa dei conflitti e dell'instabilità. L'istruzione sta ascoltando la voce della ragione, ha affermato.

Il Forum ha riunito rappresentanti di alto livello, accademici e attivisti che hanno esplorato come l'apprendimento renda possibili tutti gli altri diritti umani, dall'uguaglianza e la cultura alla salute, al lavoro e alla giustizia ambientale.

Farida Shaheed, relatrice speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'istruzione, ha ricordato ai partecipanti che l'istruzione è un diritto che conferisce potere e trasforma, ma che è sotto pressione a causa della mancanza di fondi, degli attacchi alle scuole e della mercificazione dell'apprendimento. Ha sottolineato la necessità di preservare la libertà accademica e promuovere un'istruzione completa sui diritti umani, la sessualità, la democrazia e la salute mentale, garantendo al contempo che gli insegnanti siano equamente retribuiti e sostenuti.

Al Massot Thompson Flores, intervenendo a nome dell'UNESCO, ha sottolineato che dove l'istruzione prospera, le società prosperano, ma 272 milioni di bambini e giovani rimangono fuori dalla scuola e gli attacchi all'istruzione sono aumentati del 44% tra il 2023 e il 2024. Ha chiesto di agire in tre aree chiave: impegno politico, progresso normativo e creazione di reti tra la società civile, le università e gli Stati.

Whitney Mélinard, presidente di Kopounoule Inc., ha collegato l'istruzione alla giustizia ambientale e climatica, sostenendo che “ogni diritto comporta una responsabilità”. Ha esortato alla decolonizzazione dei sistemi educativi per rendere l'apprendimento pertinente, relazionale e attuabile, insegnando l'empatia, la responsabilità e il rispetto per il pianeta.

Dal punto di vista dell'istruzione nelle situazioni di emergenza, Petra Heusser del Geneva Hub ha sottolineato che l'apprendimento può salvare la vita. In molte crisi, ha osservato, l'istruzione è sottovalutata rispetto al cibo o all'acqua, eppure gli insegnanti agiscono come operatori in prima linea che proteggono la vita, la dignità e la speranza dei bambini.

Camilla Croso, direttrice esecutiva della Coalition for Academic Freedom in the Americas, ha affrontato il legame tra il diritto all'istruzione e il diritto alla scienza. Ha messo in guardia dal crescente numero di molestie nei confronti dei ricercatori, in particolare uno scienziato su cinque che ha segnalato intimidazioni legate alla ricerca sul COVID-19 e uno su quattro sulle questioni climatiche, e ha invitato gli Stati a riaffermare la libertà accademica e a rafforzare la cooperazione tra scienziati, responsabili politici e pubblico.

L'impegno dell'Italia

In rappresentanza dell'Italia, la delegazione ha ribadito la tutela costituzionale del diritto all'istruzione e il suo ruolo come strumento per formare cittadini attivi e globali.

L'educazione civica è ora una componente obbligatoria del programma scolastico dalla scuola materna all'istruzione degli adulti e comprende i valori costituzionali, la sostenibilità, la cittadinanza digitale e i diritti umani. L'Italia promuove inoltre l'istruzione inclusiva per gli studenti rom, sinti e di origine straniera e ha co-sponsorizzato con Brasile, Costa Rica, Marocco, Filippine, Senegal, Slovenia e Thailandia la [risoluzione A/HRC/59/9](#) del Consiglio dei diritti umani sul diritto all'istruzione e alla formazione, adottata nell'ottobre 2024.

La risoluzione ha avviato la quinta fase del [Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani](#), incentrata sul raggiungimento dei giovani vulnerabili e sul rafforzamento dei legami con l'[Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#).

La dichiarazione italiana ha ribadito il sostegno alla [Dichiarazione sulle scuole sicure](#), un impegno internazionale per proteggere studenti e insegnanti nei conflitti, e al mandato della Relatrice speciale Farida Shaheed. L'Italia ha inoltre guidato una dichiarazione congiunta sui diritti culturali delle persone con disabilità, firmata da 144 Stati, che promuove l'istruzione inclusiva e la sensibilizzazione attraverso programmi di studio accessibili e la formazione degli insegnanti.

Durante tutto il Forum, i relatori hanno concordato su un unico messaggio: l'istruzione consente alle persone di agire, pensare in modo critico e partecipare in modo significativo alla società, rendendola non solo un diritto umano, ma anche la via verso la pace e la giustizia.

4. L'Italia e il Consiglio dei diritti umani

4.1 Il ruolo, le priorità, gli interessi e le sfide dell'Italia durante la 58^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite

15 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-ruolo-le-priorita-gli-interessi-e-le-sfide-dellitalia-durante-la-58a-sessione-del-consiglio-dei-diritti-umani-delle-nazioni-unite>

Sediqe Heydari

L'articolo esamina l'impegno dell'Italia durante la 58^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, concentrandosi sul suo posizionamento diplomatico, sulle priorità tematiche e sui modi in cui ha navigato un'agenda densa e politicamente diversificata all'interno del sistema multilaterale dei diritti umani.

Introduzione

La cinquantottesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani (HRC58), tenutasi a Ginevra dal 24 febbraio al 4 aprile 2025, ha riflesso la crescente complessità dell'agenda internazionale sui diritti umani. La sessione ha affrontato un'ampia gamma di questioni, combinando situazioni nazionali di lunga data con un insieme in espansione di preoccupazioni tematiche. Nel corso del suo programma di lavoro, il Consiglio ha dedicato attenzione a situazioni che richiedono un urgente esame internazionale, impegnandosi al contempo con questioni più ampie relative ai

diritti culturali, alla pena di morte, al cambiamento tecnologico e alla protezione dei gruppi vulnerabili. La densità dell'agenda ha evidenziato sia la persistenza delle crisi globali dei diritti umani sia lo sforzo del Consiglio di adattare il proprio lavoro ai contesti politici, sociali e tecnologici in evoluzione.

All'interno di questo quadro, l'Italia ha partecipato attivamente ai lavori del Consiglio. Il suo impegno è stato visibile in diversi segmenti della sessione, compresi incontri ad alto livello, dialoghi interattivi e discussioni tematiche. Esaminare il ruolo dell'Italia durante HRC58 offre una comprensione di come uno Stato europeo naviga un'agenda affollata e politicamente diversificata contribuendo sia ai dibattiti specifici per paese sia alle discussioni tematiche trasversali all'interno del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Contesto della 58^a sessione: dinamiche principali e densità dell'agenda

HRC58 si è svolta all'interno di un quadro istituzionale particolarmente denso. Nel corso di sei settimane, il Consiglio ha tenuto numerose riunioni coprendo questioni organizzative, dibattiti tematici, situazioni nazionali e l'adozione di risoluzioni. Questa struttura riflette la duplice funzione del Consiglio: rispondere alle crisi immediate dei diritti umani promuovendo al contempo processi normativi e istituzionali a più lungo termine.

Una caratteristica distintiva della sessione è stata l'ampia gamma di questioni all'ordine del giorno. Il programma comprendeva un segmento ad alto livello con la partecipazione di alti rappresentanti politici, seguito da dialoghi interattivi con l'Alto Commissario per i Diritti Umani, titolari di mandati per procedure speciali e meccanismi investigativi. Accanto a questi scambi, il Consiglio si è impegnato in dibattiti generali e discussioni di gruppo su questioni come i diritti culturali, il razzismo e la discriminazione, la pena di morte, la protezione ambientale e le implicazioni per i diritti umani delle tecnologie nuove ed emergenti. La coesistenza di questi diversi formati illustra la crescente complessità del lavoro del Consiglio e la competizione per il limitato tempo istituzionale.

Le situazioni nazionali sono rimaste centrali nelle dinamiche della sessione. Il Consiglio ha dedicato notevole attenzione a contesti tra cui l'Ucraina, il Territorio Palestinese Occupato, la Repubblica Islamica dell'Iran, il Myanmar, il Sudan e il Nicaragua. Queste discussioni sono state spesso caratterizzate da polarizzazione politica e narrazioni contrastanti tra gli Stati. La loro ricorrenza nell'agenda ha sottolineato la persistenza di conflitti irrisolti e violazioni strutturali dei diritti umani che richiedono un impegno internazionale sostenuto.

Posizionamento diplomatico e presenza istituzionale dell'Italia

La partecipazione dell'Italia durante HRC58 ha riflesso un modello di impegno costante e istituzionalmente radicato piuttosto che interventi isolati o simbolici. L'Italia è apparsa in molteplici segmenti della sessione, posizionandosi come partecipante coerente all'interno delle strutture formali e dei metodi di lavoro del Consiglio.

Nel segmento ad alto livello, l'Italia è stata rappresentata da una leadership politica di alto livello, in particolare attraverso la partecipazione del Ministro per le Disabilità. La partecipazione ad alto livello svolge un ruolo sia simbolico che pratico, segnalando le priorità politiche e rafforzando la visibilità nazionale all'interno dell'ambiente diplomatico del Consiglio.

Oltre a questo segmento, il posizionamento diplomatico dell'Italia è stato plasmato da frequenti allineamenti con dichiarazioni collettive europee e transregionali. In diversi dialoghi interattivi e dibattiti generali, l'Italia è intervenuta come parte di raggruppamenti più ampi, riflettendo una preferenza per l'azione multilaterale coordinata. Questo approccio rafforza la coerenza e amplifica l'influenza collettiva, collocando l'Italia all'interno di un discorso normativo condiviso che enfatizza la responsabilità, la cooperazione con i meccanismi delle Nazioni Unite e il sostegno agli standard internazionali dei diritti umani.

La presenza istituzionale dell'Italia è stata ulteriormente evidenziata attraverso il suo impegno con i meccanismi principali del Consiglio, in particolare i dialoghi interattivi con i titolari di mandati e gli organismi investigativi. Partecipando alle discussioni sia sulle situazioni nazionali

sia sui rapporti tematici, l'Italia ha contribuito al lavoro fondamentale di monitoraggio e revisione del Consiglio.

Priorità tematiche dell'Italia

L'impegno dell'Italia durante HRC58 ha rivelato un grado di coerenza tematica tra diversi punti all'ordine del giorno. Piuttosto che disperdere i propri interventi su un'ampia gamma di questioni, la partecipazione dell'Italia si è concentrata attorno a un insieme di temi ricorrenti che riflettono sia impegni consolidati sia preoccupazioni emergenti.

Un'area tematica chiave ha riguardato la protezione dei gruppi vulnerabili in contesti ad alto rischio. L'Italia si è impegnata in discussioni che affrontano l'impatto sui diritti umani dei conflitti armati, compresi dialoghi relativi ai bambini colpiti dai conflitti e le più ampie conseguenze umanitarie della violenza. Questi interventi si allineano con l'enfasi del Consiglio sulla protezione dei civili e rafforzano un inquadramento basato sui diritti che collega le preoccupazioni umanitarie con la responsabilità e gli obblighi legali internazionali.

Una seconda priorità tematica si è concentrata sui diritti culturali e sulla protezione del patrimonio culturale. Durante HRC58, il Consiglio ha adottato risoluzioni che affrontano la partecipazione culturale e la salvaguardia del patrimonio. Il coinvolgimento dell'Italia ha fatto eco alla sua più ampia attenzione diplomatica verso la cultura come componente integrale della dignità umana, dell'inclusione sociale e dell'identità.

L'Italia si è anche impegnata nei dibattiti sulle implicazioni delle tecnologie nuove ed emergenti per i diritti umani. Le discussioni hanno affrontato gli ambienti digitali, lo sviluppo tecnologico e la protezione dei difensori dei diritti umani nell'era digitale. La partecipazione dell'Italia ha segnalato una consapevolezza della natura in evoluzione delle sfide ai diritti umani e della necessità per il Consiglio di adattare di conseguenza i propri strumenti normativi.

L'Italia e le situazioni nazionali affrontate durante la sessione

Le situazioni specifiche per paese hanno costituito una dimensione centrale del lavoro del Consiglio durante HRC58, e l'impegno dell'Italia si è sviluppato all'interno di questo più ampio panorama di scrutinio internazionale. Piuttosto che concentrarsi su un singolo contesto, l'Italia ha partecipato a molteplici dialoghi relativi ai paesi, riflettendo un approccio multilaterale e proceduralmente radicato.

Tra le situazioni più prominenti affrontate vi è stata l'Ucraina, dove il Consiglio ha dedicato ampia attenzione alle conseguenze sui diritti umani del conflitto in corso. Le discussioni hanno enfatizzato la responsabilità, la protezione dei civili e l'impatto umanitario. L'Italia ha partecipato all'interno di questo quadro collettivo, contribuendo ai dibattiti caratterizzati da una significativa polarizzazione politica.

Anche la situazione nel Territorio Palestinese Occupato ha avuto un ruolo di primo piano, con dialoghi incentrati sulla responsabilità e la giustizia. Queste discussioni hanno evidenziato preoccupazioni di lunga data sui diritti umani e profonde divisioni tra gli Stati. L'impegno dell'Italia ha fatto parte di un più ampio modello di interventi che affrontano sfide persistenti e irrisolte.

Oltre a questi casi, il Consiglio ha esaminato situazioni nella Repubblica Islamica dell'Iran, Myanmar, Sudan e Nicaragua. L'Italia ha partecipato a queste discussioni come parte di un processo di revisione collettiva, rafforzando il principio che lo scrutinio internazionale dovrebbe essere applicato in modo coerente tra i diversi contesti.

Agenda prospettica dell'Italia: definizione di norme e costruzione di coalizioni

Oltre alle situazioni nazionali immediate, l'Italia ha utilizzato HRC58 per impegnarsi nel lavoro normativo a più lungo termine del Consiglio. Questa dimensione prospettica è stata visibile attraverso il suo coinvolgimento in iniziative tematiche e il sostegno a risoluzioni che affrontano sfide strutturali ed emergenti ai diritti umani.

L'impegno dell'Italia in aree come i diritti culturali e il cambiamento tecnologico riflette uno sforzo di contribuire allo sviluppo di norme in grado di attrarre un ampio sostegno transregionale. La partecipazione a iniziative basate su coalizioni e co-sponsorizzazioni illustra una preferenza diplomatica per approcci orientati al consenso e all'azione collettiva.

Attraverso questo impegno, l'Italia ha contribuito a plasmare discussioni che si estendono oltre le singole sessioni e influenzano l'evoluzione dell'agenda del Consiglio. Questo approccio prospettico complementa il suo coinvolgimento nei dibattiti specifici per paese e rafforza il suo posizionamento come Stato attento sia alle sfide presenti sia alle direzioni future del sistema internazionale dei diritti umani.

Interessi alla base dell'impegno dell'Italia

L'impegno sostenuto dell'Italia durante HRC58 può essere inteso come riflesso sia di un impegno normativo sia di interessi strategici. Un interesse chiave riguarda la visibilità e la credibilità internazionale all'interno del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite. La partecipazione a molteplici segmenti della sessione ha rafforzato il profilo dell'Italia come attore coerente e affidabile.

Un secondo interesse riguarda il posizionamento dell'Italia all'interno dei quadri europei e multilaterali. L'allineamento con dichiarazioni collettive ha rafforzato la coesione e amplificato l'influenza, mentre la partecipazione a iniziative transregionali ha permesso all'Italia di impegnarsi oltre gli stretti allineamenti regionali.

Infine, il coinvolgimento dell'Italia in iniziative basate su coalizioni ha facilitato la coltivazione di relazioni diplomatiche transregionali. Questo approccio sostiene la più ampia tradizione di politica estera italiana di impegno orientato al dialogo all'interno di un ambiente multilaterale polarizzato.

Sfide e limitazioni

L'impegno dell'Italia durante HRC58 ha operato all'interno di significativi vincoli strutturali e politici. Una sfida importante è stata l'alto livello di polarizzazione che caratterizza diversi dibattiti specifici per paese, che ha limitato lo spazio per la diplomazia orientata al consenso.

Un'ulteriore limitazione causata dalla densità dell'agenda della sessione. Il grande numero di dialoghi e risoluzioni ha limitato la profondità dell'impegno su questioni individuali e ha richiesto una definizione strategica delle priorità.

Infine, il frequente allineamento dell'Italia con posizioni collettive, pur rafforzando la coerenza, ha ridotto la visibilità della sua voce individuale. Questo riflette una tensione più ampia tra coordinamento multilaterale e distintività nazionale all'interno di forum altamente istituzionalizzati.

Conclusioni

La partecipazione dell'Italia alla cinquantottesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani illustra un approccio coerente e istituzionalmente radicato alla diplomazia multilaterale dei diritti umani. Attraverso un coinvolgimento sostenuto in discussioni ad alto livello, dibattiti tematici e dialoghi specifici per paese, l'Italia ha contribuito alle funzioni di monitoraggio, responsabilità e sviluppo normativo del Consiglio.

Allo stesso tempo, la sessione ha evidenziato i limiti entro cui opera la diplomazia italiana, plasmata da polarizzazione, densità dell'agenda e dipendenza da quadri collettivi. All'interno di questi vincoli, l'impegno dell'Italia durante HRC58 dimostra come uno Stato europeo naviga le tensioni tra impegno normativo, interesse strategico e realismo politico nel contemporaneo sistema dei diritti umani.

4.2 Il ruolo, le priorità e le sfide dell'Italia durante la 59a sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite

30 luglio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-ruolo-le-priorita-e-le-sfide-dellitalia-durante-la-59a-sessione-del-consiglio-dei-diritti-umani-delle-nazioni-unite>

Sediqe Heydari

Questo articolo esamina l'impegno dell'Italia durante la cinquantanovesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, concentrandosi sul suo ruolo diplomatico, le priorità tematiche, gli interessi sottostanti e i vincoli istituzionali che ne hanno plasmato la partecipazione.

Introduzione

Il Consiglio dei Diritti Umani (CDU) è il principale organo intergovernativo delle Nazioni Unite responsabile della promozione e protezione dei diritti umani in tutto il mondo. Dalla sua istituzione nel 2006, il Consiglio ha fornito un forum permanente per il dialogo, il monitoraggio e la cooperazione tra Stati, organi delle Nazioni Unite e società civile. Attraverso meccanismi come i dialoghi interattivi, le discussioni di panel e la Revisione Periodica Universale (UPR), il CDU affronta sia le violazioni persistenti dei diritti umani che le sfide globali emergenti all'interno di un quadro multilaterale.

La cinquantanovesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani (CDU59), tenutasi a Ginevra dal 16 giugno all'8 luglio 2025, si è svolta in un contesto caratterizzato da conflitti armati in corso, crisi umanitarie e crescenti pressioni sul sistema internazionale dei diritti umani. Situazioni come quelle in Afghanistan, Myanmar e Ucraina sono rimaste in primo piano nell'agenda del Consiglio, mentre le discussioni tematiche hanno affrontato questioni come i diritti delle donne, il cambiamento climatico, lo spazio civico e le implicazioni sui diritti umani delle tecnologie digitali. La sessione è stata anche influenzata da vincoli procedurali legati a limitazioni finanziarie, che hanno portato a tempi d'intervento ridotti e formati compressi per i dibattiti e i dialoghi interattivi.

In questo contesto istituzionale e politico, l'Italia ha partecipato attivamente durante tutto il CDU59. Attraverso interventi in dialoghi interattivi, discussioni di panel e dibattiti tematici su molteplici punti dell'agenda, la delegazione italiana si è impegnata sia su situazioni specifiche dei paesi che su questioni trasversali dei diritti umani. La partecipazione dell'Italia è stata caratterizzata da una combinazione di interventi nazionali e allineamento con le posizioni dell'Unione Europea, riflettendo il suo duplice ruolo di attore statale individuale e parte della diplomazia europea coordinata. Esaminare l'impegno dell'Italia durante il CDU59 offre una visione di come una potenza media europea operi entro i confini procedurali del Consiglio mantenendo una presenza costante nei processi multilaterali dei diritti umani.

Il ruolo diplomatico dell'Italia durante la 59a sessione del CDU

Durante la cinquantanovesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani, l'Italia si è impegnata regolarmente su una vasta gamma di punti dell'agenda e formati interattivi. Il suo ruolo diplomatico è stato esercitato principalmente attraverso la partecipazione a dialoghi interattivi, discussioni di panel e dibattiti tematici, riflettendo un approccio basato sulla cooperazione multilaterale e la continuità istituzionale. L'Italia è intervenuta sia indipendentemente che all'interno di quadri collettivi dell'Unione Europea, illustrando il suo posizionamento all'interno della diplomazia coordinata dell'UE sui diritti umani pur mantenendo una rappresentanza nazionale.

La partecipazione dell'Italia è stata particolarmente visibile nei dialoghi interattivi che affrontavano situazioni nazionali preoccupanti. La delegazione italiana è intervenuta come Stato osservatore durante il dialogo interattivo rafforzato sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan, insieme ad altri Stati europei e non europei. Questa partecipazione ha collocato l'Italia all'interno di scambi multilaterali che affrontavano la responsabilità, la protezione dei civili e il ruolo dei meccanismi di monitoraggio internazionale. L'impegno dell'Italia ha seguito i parametri procedurali e politici del Consiglio, enfatizzando la partecipazione piuttosto che la leadership nella definizione dell'agenda.

Oltre ai dialoghi specifici per paese, l'Italia ha contribuito a diverse discussioni tematiche tenutesi durante il CDU59. La delegazione italiana ha partecipato a discussioni di panel sui diritti umani delle donne, inclusi dibattiti sulla violenza di genere nei conflitti e nei contesti umanitari e sulla leadership femminile nei processi di pace. L'Italia è stata anche elencata tra gli Stati che sono intervenuti in discussioni relative al cambiamento climatico e ai diritti umani, nonché in dialoghi interattivi con i titolari di mandato delle Procedure Speciali che affrontavano la libertà di espressione e di riunione pacifica.

Nel complesso, il ruolo diplomatico dell'Italia durante il CDU59 è stato caratterizzato da una partecipazione costante piuttosto che da una leadership di alto profilo. Impegnandosi su molteplici punti dell'agenda e formati, l'Italia si è posizionata come un partecipante cooperativo e affidabile all'interno del quadro istituzionale del Consiglio, contribuendo alla continuità del suo lavoro e rafforzando la sua presenza nel sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Le priorità tematiche dell'Italia al CDU59

L'impegno dell'Italia durante il CDU59 riflette un insieme di priorità tematiche strettamente allineate con la struttura e la sostanza dell'agenda del Consiglio. Piuttosto che concentrarsi su una singola area tematica, l'Italia è intervenuta in molteplici discussioni tematiche, dimostrando un ampio impegno con i mandati fondamentali del Consiglio sui diritti umani.

Una delle aree più visibili della partecipazione dell'Italia ha riguardato la promozione e la protezione dei diritti delle donne. L'Italia ha preso parte alla discussione annuale di una giornata intera sui diritti umani delle donne, che ha affrontato la violenza di genere nei conflitti e nei contesti umanitari e ha esaminato le barriere alla leadership femminile nei processi di pace. Queste discussioni sono state accompagnate dall'adozione di diverse risoluzioni sui diritti delle donne, riflettendo la centralità di questo tema durante il CDU59.

L'Italia si è anche impegnata con situazioni nazionali che richiedono un'attenzione internazionale sostenuta. Durante il dialogo interattivo rafforzato sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan, l'Italia ha partecipato insieme ad altri Stati osservatori a discussioni che affrontavano gravi preoccupazioni sui diritti umani, inclusa la situazione delle donne e delle ragazze e l'accesso all'istruzione. Mentre l'Afghanistan ha ricevuto particolare attenzione, il Consiglio ha anche affrontato altre situazioni nazionali durante la sessione, tra cui Myanmar, Ucraina e Palestina, collocando l'impegno dell'Italia all'interno di un più ampio insieme di crisi internazionali dei diritti umani.

Inoltre, l'Italia ha partecipato a dialoghi tematici con i titolari di mandato delle Procedure Speciali che affrontavano i diritti civili e politici, inclusa la libertà di opinione e di espressione e i diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione. L'Italia è stata inoltre elencata tra gli Stati che sono intervenuti in discussioni sul cambiamento climatico e i diritti umani, che hanno esaminato gli impatti negativi del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani e la necessità di transizioni giuste. Diverse di queste discussioni hanno portato all'adozione di risoluzioni tematiche, rafforzando la dimensione normativa del lavoro del Consiglio durante il CDU59.

L'impegno normativo e lungimirante dell'Italia

Oltre a rispondere alle situazioni nazionali e ai dibattiti tematici consolidati, la partecipazione dell'Italia durante il CDU59 si è estesa anche alle dimensioni lungimiranti e normative del lavoro del Consiglio. Questo impegno non ha assunto la forma di una leadership nella

definizione dell'agenda, ma ha riflesso il coinvolgimento dell'Italia in discussioni che affrontano sfide globali in evoluzione.

L'Italia ha partecipato alla discussione di panel che commemorava la Giornata Internazionale delle Donne nella Diplomazia, che si è concentrata sul superamento delle barriere alla leadership femminile nei processi di pace. Questa discussione ha evidenziato gli ostacoli strutturali che limitano la partecipazione delle donne nei processi decisionali e di risoluzione dei conflitti. L'impegno dell'Italia si è allineato con gli sforzi più ampi del Consiglio per collegare l'uguaglianza di genere con la governance inclusiva e la pace sostenibile.

L'Italia ha anche contribuito ai dibattiti sulle implicazioni del cambiamento climatico sui diritti umani. Durante la discussione di panel sugli impatti negativi del cambiamento climatico sui diritti umani, gli Stati hanno esaminato le transizioni e le responsabilità dei governi nel garantire che le politiche ambientali non esacerbino le disuguaglianze. La partecipazione dell'Italia la colloca all'interno di discussioni che collegano sempre più la governance ambientale e la protezione dei diritti umani.

Inoltre, l'Italia si è impegnata in dialoghi interattivi con i titolari di mandato delle Procedure Speciali che affrontano le libertà fondamentali, inclusa la libertà di espressione e la libertà di riunione pacifica. Attraverso questi contributi, l'Italia ha sostenuto il continuo rafforzamento degli standard internazionali relativi allo spazio civico e alla partecipazione democratica all'interno del quadro normativo del Consiglio.

Gli interessi alla base dell'impegno dell'Italia

L'impegno dell'Italia durante il CDU59 può essere compreso attraverso un insieme di interessi sottostanti connessi alla sua posizione all'interno della diplomazia multilaterale. Un primo interesse riguarda il mantenimento della visibilità e della credibilità all'interno del Consiglio dei Diritti Umani. Partecipando costantemente a dialoghi e discussioni di panel, l'Italia ha assicurato una presenza regolare durante tutta la sessione, rafforzando il suo profilo come partecipante attivo nei processi multilaterali dei diritti umani.

Un secondo interesse riguarda il posizionamento dell'Italia all'interno del quadro dell'Unione Europea. L'Italia è apparsa frequentemente tra gli Stati che intervenivano insieme o all'interno di formati coordinati dall'UE, in particolare nelle discussioni tematiche e nei dialoghi con i titolari di mandato delle Procedure Speciali. Questo allineamento riflette un interesse a contribuire a una voce europea coerente sui diritti umani mantenendo al contempo una rappresentanza nazionale.

Un terzo interesse riguarda il duplice ruolo dell'Italia durante il CDU59 sia come Stato osservatore che partecipa ai dibattiti sia come Stato sottoposto a revisione, a seguito dell'adozione dell'esito della Revisione Periodica Universale dell'Italia durante la sessione. Questo duplice posizionamento evidenzia la natura reciproca della partecipazione e dello scrutinio all'interno del quadro del Consiglio dei Diritti Umani.

Sfide e limitazioni

La partecipazione dell'Italia durante il CDU59 è stata plasmata da diversi vincoli istituzionali e procedurali. La sessione è stata condotta secondo modalità eccezionali legate a limitazioni finanziarie, inclusi tempi di intervento ridotti e formati interattivi compressi. Questi vincoli hanno limitato le opportunità per interventi nazionali estesi e hanno influenzato la visibilità dei singoli Stati.

La densità dell'agenda del Consiglio ha anche limitato un impegno sostenuto su questioni specifiche. Mentre l'Italia ha partecipato a una vasta gamma di punti dell'agenda, il programma affollato ha limitato la profondità dei singoli interventi. Il frequente allineamento dell'Italia con le dichiarazioni dell'Unione Europea ha ulteriormente rafforzato la coerenza ma ha ridotto la visibilità nazionale distinta.

Inoltre, lo status dell'Italia come Stato osservatore piuttosto che membro del Consiglio ha plasmato i confini della sua influenza. Mentre l'Italia ha partecipato attivamente alle discussioni,

non si è impegnata nella definizione dell'agenda o nel processo decisionale formale, riflettendo limitazioni strutturali inerenti alla partecipazione come osservatore.

Conclusioni

L'impegno dell'Italia durante la cinquantanovesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani riflette un modello di partecipazione costante e cooperativa all'interno del quadro istituzionale del Consiglio. Attraverso interventi in dialoghi interattivi, discussioni di panel e dibattiti tematici, l'Italia ha affrontato sia situazioni specifiche dei paesi che questioni trasversali dei diritti umani, rafforzando il suo impegno nei processi multilaterali dei diritti umani.

Allo stesso tempo, il ruolo dell'Italia è stato plasmato da vincoli procedurali, un'agenda densa e il suo allineamento con le posizioni dell'Unione Europea. Come Stato osservatore e come Stato sottoposto a revisione, l'influenza dell'Italia è rimasta principalmente discorsiva piuttosto che decisionale. Nel complesso, la partecipazione dell'Italia durante il CDU59 illustra come un impegno sostenuto e una diplomazia cooperativa contribuiscano al funzionamento e alla legittimità del Consiglio dei Diritti Umani come forum per il dialogo, il monitoraggio e lo sviluppo normativo.

4.3 Il ruolo, le sfide e gli interessi dell'Italia durante la 60^a sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

19 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-ruolo-le-sfide-e-gli-interessi-dellitalia-durante-la-60a-sessione-del-consiglio-dei-diritti-umani-delle-nazioni-unite>

Ilaria Vavalà

L'articolo esamina l'impegno dell'Italia nella 60^a sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, concentrandosi sul suo approccio diplomatico, sulle priorità tematiche e sull'equilibrio tra impegni internazionali e realtà interne.

Introduzione

Il Consiglio dei diritti umani (HRC) è il principale organo intergovernativo delle Nazioni Unite responsabile della promozione e della protezione dei diritti umani. Istituito nel 2006 in sostituzione della precedente Commissione per i diritti umani, funge da forum permanente per il dialogo, il monitoraggio e la cooperazione tra Stati, istituzioni internazionali e società civile.

Il mandato del Consiglio si estende dall'adozione di risoluzioni tematiche all'esame di situazioni specifiche dei paesi attraverso meccanismi quali la Revisione Periodica Universale (UPR) e il sistema delle Procedure Speciali. La 60^a sessione del Consiglio (HRC60), tenutasi a Ginevra dall'8 settembre all'8 ottobre 2025, ha evidenziato come l'agenda delle Nazioni Unite in materia di diritti umani continui ad evolversi, mantenendo le sue priorità fondamentali e rispondendo al contempo alle nuove sfide globali.

Mentre i conflitti in corso e le crisi umanitarie, in particolare quelli in Ucraina, Afghanistan e Myanmar, hanno richiesto un'attenzione costante, la sessione ha affrontato anche questioni nuove e trasversali relative all'inclusione sociale, al cambiamento demografico, alla trasformazione digitale e ai diritti culturali. Gli Stati membri e osservatori hanno presentato un ampio spettro di iniziative che combinano questioni tradizionali, come le detenzioni arbitrarie e la pena di morte, con temi emergenti legati alla tecnologia, all'invecchiamento e alla disabilità.

In questo contesto, l'Italia ha svolto un ruolo attivo. La delegazione italiana, guidata dall'Ambasciatore Vincenzo Grassi, Rappresentante Permanente presso le Nazioni Unite a

Ginevra, e dal Ministro Stefano Pisotti, Vice Rappresentante Permanente, si è impegnata attraverso dichiarazioni nazionali, eventi collaterali e iniziative multilaterali. L'Italia ha ribadito il suo impegno di lunga data a favore dei diritti umani, della responsabilità e della cooperazione multilaterale, contribuendo al contempo all'agenda del Consiglio in materia di inclusione, diritti culturali ed etica tecnologica. L'impegno dell'Italia durante la sessione illustra come una potenza media europea utilizzi la diplomazia per promuovere sia obiettivi normativi che interessi strategici, come il rafforzamento dei partenariati internazionali e il consolidamento della sua candidatura a membro del Consiglio per il mandato 2026-2028.

L'identità diplomatica e il ruolo dell'Italia all'interno del Consiglio

L'impegno dell'Italia a Ginevra riflette un approccio coerente alla diplomazia multilaterale, che combina l'adesione alle norme internazionali con negoziati pragmatici. Tre dimensioni di questo approccio sono state particolarmente evidenti durante la 60a sessione.

L'Italia nel quadro europeo dei diritti umani

L'Italia agisce come partecipante stabilizzatore nella politica esterna dell'Unione Europea in materia di diritti umani.

Otto dichiarazioni italiane hanno esordito con la formula “L'Italia si allinea alla dichiarazione dell'UE”, riaffermando così la coesione con l'Unione Europea e aggiungendo elementi nazionali specifici. Questa pratica rafforza sia l'unità dell'UE sia la reputazione dell'Italia come partner affidabile nella diplomazia collettiva. Allo stesso tempo, l'Italia interviene spesso in modo indipendente per evidenziare questioni di particolare rilevanza per la sua politica estera, mantenendo così una voce distinta all'interno del quadro europeo.

Il discorso normativo dell'Italia in contesti multilaterali

L'Italia continua a utilizzare il linguaggio giuridico e morale come strumenti di persuasione. Nei suoi interventi sui dialoghi interattivi (ID) sulla situazione in Ucraina, Afghanistan, Myanmar, Nicaragua e Haiti, ad esempio, le dichiarazioni dell'Italia hanno esplicitamente collegato la protezione dei diritti umani alla pace e alla sicurezza internazionali, respingendo le narrazioni che considerano i diritti secondari rispetto alla stabilità.

In particolare, nell>ID sull'Ucraina (3 ottobre 2025), l'ambasciatore Grassi ha condannato “i recenti attacchi aerei della Russia su Kiev” e ha sottolineato l'impatto devastante della guerra sui bambini e sulle persone con disabilità, ribadendo che la responsabilità per i crimini di guerra è “essenziale per una pace giusta e duratura”.

Allo stesso modo, nel dialogo sull'Afghanistan (8 settembre), il ministro Pisotti ha deplorato la repressione sistematica delle donne e delle ragazze sotto il regime talebano, invocando il processo di Doha come quadro necessario per un impegno internazionale coordinato. Nella dichiarazione sul Nicaragua (19 settembre), ha espresso profonda preoccupazione per il “regresso dello Stato di diritto” a seguito delle riforme costituzionali e della persecuzione delle comunità religiose, in particolare della Chiesa cattolica - un riferimento insolitamente esplicito per una delegazione europea, che illustra la disponibilità dell'Italia ad affrontare questioni delicate legate alla libertà di religione.

L'Italia come costruttrice di ponti

La funzione più distintiva dell'Italia rimane la sua capacità di costruire coalizioni interregionali. Co-sponsorizzando iniziative con Stati latinoamericani, arabi, africani e asiatici, l'Italia si posiziona come un connettore piuttosto che come un attore di parte. Questa posizione diplomatica deriva dalla sua posizione storica di “potenza media” situata al centro del Mar Mediterraneo e dal suo impegno costituzionale al dialogo e alla mediazione, piuttosto che alla guerra, come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali. L'ambasciatore Grassi ha sintetizzato questa filosofia durante un evento collaterale in occasione del centenario della nascita di padre Oreste Benzi: “La diplomazia italiana si sforza di essere un ponte: un ponte tra i popoli, tra le fedi, tra le istituzioni e la società civile”. La pace deve essere organizzata, non improvvisata.

Le priorità tematiche dell'Italia in sede di Consiglio dei diritti umani

L'Italia ha dimostrato una notevole coerenza tematica nei dibattiti specifici sui singoli paesi. I suoi interventi hanno convergito su alcuni principi fondamentali, quali: responsabilità per le violazioni dei diritti umani, protezione delle popolazioni vulnerabili e sostegno ai meccanismi internazionali.

Nell'ID sull'Ucraina, l'Italia ha sottolineato l'impatto umanitario degli attacchi russi alle infrastrutture e ha chiesto “una pace giusta, duratura e globale fondata sulla Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale”. Nell'ID relativo alla Federazione Russa, l'Italia ha condannato lo “smantellamento sistematico dello spazio civico” e la persecuzione del dissenso, sollecitando il rilascio dei prigionieri politici e l'accesso dei monitor indipendenti alle strutture di detenzione.

Sul Myanmar, l'Italia ha ribadito il proprio sostegno al Meccanismo investigativo indipendente per il Myanmar (IIMM) e ha insistito sul fatto che “la responsabilità non può essere rinviata”. Su Haiti, ha espresso preoccupazione per il controllo delle bande armate e l'uso della violenza sessuale contro donne e bambini.

Attraverso queste dichiarazioni, l'Italia ha sostenuto il principio secondo cui la pace e la giustizia sono interdipendenti e che le violazioni dei diritti umani minano la stabilità invece di preservarla. Questo discorso è in linea con la più ampia narrativa dell'UE in materia di diritti umani, ma gli interventi dell'Italia si distinguono per il loro tono umanitario e la precisione giuridica, spesso facendo riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, al diritto internazionale umanitario e al principio di responsabilità.

Agenda prospettica dell'Italia in sede di Consiglio

Oltre a rispondere alle crisi, l'Italia ha approfittato della sessione per ampliare l'ambito normativo del Consiglio attraverso iniziative trasversali che collegano i diritti umani alle trasformazioni demografiche, culturali e tecnologiche.

Diritti culturali delle persone con disabilità

Forse il risultato più significativo della partecipazione dell'Italia all'HRC60 è stata la presentazione della Dichiarazione sui diritti culturali delle persone con disabilità, insieme a Cipro, Iraq e Messico. Approvata da un numero record di 144 Stati di tutte le regioni del mondo, la dichiarazione è una delle iniziative più ampiamente sostenute nella storia recente del Consiglio.

La Dichiarazione ribadisce che le persone con disabilità hanno il diritto di partecipare alla vita culturale e di mantenere la loro identità linguistica e culturale, chiedendo al contempo una digitalizzazione accessibile del patrimonio culturale. L'Ambasciatore Grassi ha descritto l'iniziativa come un passo verso l'armonizzazione dei quadri giuridici e l'integrazione dei diritti culturali nei sistemi educativi, collegandola all'impegno delle Nazioni Unite di “non lasciare indietro nessuno”.

La dichiarazione riflette anche le priorità della politica interna italiana in materia di inclusione e accessibilità culturale, trasformando l'esperienza nazionale in soft power internazionale.

Diritti delle persone anziane

L'evento collaterale organizzato dall'Italia “Invecchiamento attivo: garantire il pieno godimento dei diritti economici, sociali e culturali delle persone anziane” - organizzato con la Slovenia, l'Ecuador e la Thailandia - ha messo in evidenza una questione demografica spesso trascurata nel dibattito sui diritti umani.

L'ambasciatore Grassi ha citato le proiezioni secondo cui entro il 2050 la popolazione mondiale sopra i 65 anni raddoppierà, superando il numero dei minori sotto i 18 anni. L'evento ha fatto leva sulla leadership dell'Italia nella Dichiarazione ministeriale di Roma dell'UNECE (2022) e ha ribadito il suo sostegno allo sviluppo di uno strumento internazionale vincolante sui diritti delle persone anziane. L'iniziativa ha rafforzato la tradizionale enfasi dell'Italia sull'inclusione sociale come dimensione della dignità umana.

Abolizione della pena di morte e diritti dei minori

In un altro evento collaterale, La pena di morte e i diritti dei minori, co-organizzato con Svizzera, Francia, Belgio, Zambia e Cile, l'Italia ha ribadito il suo ruolo di leader globale nell'abolizionismo. La discussione ha messo in luce le conseguenze spesso trascurate della pena capitale per i figli delle persone condannate a morte, ovvero lo stigma sociale, le difficoltà economiche e i traumi. L'ambasciatore Grassi ha inquadrato l'abolizione sia come una questione di diritti umani che di protezione dei minori, allineando la convinzione morale con la creazione di coalizioni pragmatiche tra i continenti.

Le nuove tecnologie e i bambini nei conflitti armati

La collaborazione dell'Italia con la Slovenia e la Rete delle Università per i Bambini nei Conflitti Armati (UNETCHAC) sulle nuove tecnologie e i bambini nei conflitti armati ha rappresentato un collegamento innovativo tra diritti umani, tecnologia e diritto umanitario. I partecipanti, tra cui i giuristi internazionali Fausto Pocar e Laura Guercio, l'ex rappresentante speciale delle Nazioni Unite Virginia Gamba, il giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo Vasilka Sancin e l'avvocato Mikiko Otani, esperto internazionale di diritti dei bambini, hanno esaminato le implicazioni etiche e giuridiche dell'intelligenza artificiale e delle armi autonome. L'ambasciatore Vincenzo Grassi ha sottolineato l'impegno dell'Italia a promuovere il dialogo internazionale sulla responsabilità, gli standard etici e i quadri giuridici che regolano l'uso delle nuove tecnologie in guerra. In qualità di candidata al Consiglio dei diritti umani per il mandato 2026-2028, l'Italia continuerà a promuovere la protezione dei diritti dei bambini nei conflitti armati, sia all'interno del Consiglio che in collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite competenti.

Nel loro insieme, queste iniziative dimostrano la capacità dell'Italia di combinare la tradizionale attività di advocacy con una diplomazia lungimirante. Concentrandosi su questioni universali ma non divisive - invecchiamento, disabilità, diritti culturali, diritti dei bambini - l'Italia si posiziona come uno Stato capace di produrre consenso in un'epoca di polarizzazione e confronto.

Gli interessi alla base dell'impegno dell'Italia

Dietro il visibile attivismo dell'Italia si cela una serie di interessi strategici interconnessi.

In primo luogo, la partecipazione serve a migliorare la visibilità internazionale. La candidatura dell'Italia per il mandato 2026-2028 del Consiglio dipende dalla sua percezione come attore credibile, coerente e innovativo, e la leadership su iniziative inclusive rafforza questo profilo.

In secondo luogo, l'impegno rafforza l'influenza europea all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Assumendo un ruolo di primo piano su temi non controversi ma ricchi di norme, l'Italia contribuisce alla reputazione dell'UE come partner costruttivo e incentrato sui diritti umani, pur mantenendo la flessibilità della diplomazia nazionale.

Infine, l'Italia utilizza l'impegno per i diritti umani per coltivare relazioni interregionali.

I copatrocini con paesi dell'America Latina, dell'Africa e del Medio Oriente ampliano la sua portata diplomatica e attenuano la percezione di esclusività occidentale. Questo approccio riflette la tradizione di politica estera dell'Italia di promuovere il dialogo tra Nord e Sud, che si basa sui suoi legami mediterranei e transatlantici.

Sfide

Il modello italiano di diplomazia dei diritti umani deve affrontare notevoli vincoli. La polarizzazione del Consiglio riduce l'efficacia delle strategie basate sul consenso. In particolare, l'azione italiana di costruzione di ponti presuppone un livello minimo di fiducia tra le parti, che oggi è sempre più raro. Inoltre, l'allineamento dell'Italia alle dichiarazioni dell'UE, sebbene essenziale per la coerenza, può limitarne la visibilità individuale. Un'altra sfida persistente riguarda l'attuazione interna. La credibilità dell'Italia dipende dalla dimostrazione della coerenza tra gli impegni esterni e la pratica interna. Questioni come la gestione della migrazione, le

condizioni di detenzione e i diritti socio-economici rimangono aree sensibili che potrebbero mettere in luce discrepanze tra la retorica internazionale dell'Italia e la realtà interna.

Conclusioni

La partecipazione dell'Italia alla 60a sessione dell'HRC rivela un modello coerente e in evoluzione di impegno multilaterale fondato sulla precisione giuridica e sulla diplomazia interregionale. Attraverso i suoi interventi e le sue iniziative, l'Italia ha ribadito il suo impegno di lunga data a favore dell'universalità dei diritti umani, ampliando al contempo la sua agenda normativa verso nuove sfide globali legate alla cultura, alla tecnologia e al cambiamento demografico.

Le iniziative promosse o co-sponsorizzate dall'Italia, in particolare la Dichiarazione sui diritti culturali delle persone con disabilità e i dialoghi sull'invecchiamento, l'abolizione della pena di morte e l'etica tecnologica, esemplificano la sua capacità di promuovere il consenso su temi che trascendono la polarizzazione politica. In questo modo, l'Italia si posiziona come una potenza media credibile, traducendo le esperienze interne in leadership internazionale e contribuendo a colmare le divisioni all'interno del panorama frammentato del Consiglio.

Tuttavia, questo modello di diplomazia non è privo di limiti. L'erosione della fiducia multilaterale limita la capacità dell'Italia di costruire ponti, mentre l'allineamento con le posizioni dell'Unione Europea, pur rafforzando la coerenza, può offuscare la sua visibilità individuale. Inoltre, l'azione di advocacy esterna dell'Italia deve essere costantemente accompagnata da una coerenza interna, in particolare in settori come la governance della migrazione e i diritti socio-economici, dove il controllo internazionale rimane elevato. In definitiva, l'impegno dell'Italia in seno all'HRC dimostra come uno Stato di medie dimensioni possa influenzare lo sviluppo delle norme attraverso il dialogo, il ragionamento giuridico e la creazione di coalizioni. Articolando i diritti umani sia come valore universale che come strumento pragmatico di stabilità internazionale, l'Italia contribuisce a riaffermare la rilevanza del Consiglio come forum in cui la responsabilità morale e il realismo politico possono coesistere.

4.4 Consiglio dei Diritti Umani: il comportamento diplomatico dell'Italia nel 2025

20 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/consiglio-dei-diritti-umani-il-comportamento-diplomatico-dellitalia-nel-2025>

Ilaria Vavalà

Nel 2025 il Consiglio ha tenuto tre sessioni ordinarie: la 58a sessione (24 febbraio - 4 aprile), la 59a sessione (16 giugno - 8 luglio) e la 60a sessione (8 settembre - 8 ottobre). Durante questo periodo l'Italia ha partecipato in qualità di Stato osservatore.

In precedenza, l'Italia è stata membro del Consiglio durante il mandato 2019-2021 e lo sarà nuovamente durante il mandato 2026-2028. Nel corso dell'anno, l'HRC ha adottato un totale di 92 risoluzioni, distribuite nelle tre sessioni: 32 durante la 58ª sessione, 25 durante la 59ª sessione e 35 durante la 60ª sessione.

Di queste, 68 sono state adottate senza votazione, mentre 24 hanno richiesto una votazione registrata da parte del Consiglio.

L'Italia è stata direttamente coinvolta in poco più della metà (53%) delle risoluzioni adottate nel 2025, sia attraverso la partecipazione diretta (sponsorizzazione) sia attraverso il sostegno diplomatico (co-sponsorizzazione).

Infatti, delle 92 risoluzioni adottate, l'Italia ne ha sponsorizzate 2 e co-sponsorizzate 47. Le risoluzioni sponsorizzate dall'Italia hanno affrontato sia questioni tematiche che specifiche di alcuni paesi. In particolare, l'Italia ha promosso iniziative relative alla protezione dei diritti culturali e del patrimonio culturale, nonché al monitoraggio della situazione dei diritti umani nella Federazione Russa.

Attraverso la sua attività di co-sponsorizzazione, l'Italia ha sostenuto un'ampia gamma di risoluzioni tematiche e specifiche per paese. Tra queste figuravano iniziative volte a rafforzare la protezione dei diritti civili e politici, a promuovere i diritti economici, sociali e culturali, ad affrontare le sfide tecnologiche emergenti come la neurotecnologia e le tecnologie digitali e a rafforzare i mandati di diverse procedure speciali. L'Italia ha inoltre sostenuto risoluzioni che affrontavano situazioni critiche in materia di diritti umani in vari paesi, tra cui Bielorussia, Eritrea, Afghanistan, Sudan, Burundi e Ucraina.

Il 75% delle risoluzioni sponsorizzate o co-sponsorizzate dall'Italia sono state adottate senza votazione, mentre il 25% ha richiesto una votazione registrata da parte del Consiglio.

5. L'Italia e il Consiglio d'Europa

5.1 Consiglio d'Europa: il Segretario generale risponde all'Italia e ad altri otto paesi che criticano le sentenze della Corte europea dei diritti umani in materia di migrazione

26 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/consiglio-deuropa-il-segretario-generale-risponde-allitalia-e-ad-altri-otto-paesi-che-criticano-le-sentenze-della-corte-europea-dei-diritti-umani-in-materia-di-migrazione>

Il 24 maggio Alain Berset, Segretario Generale del Consiglio d'Europa, ha risposto a una lettera aperta firmata pochi giorni prima dal Primo Ministro italiano Giorgia Meloni e da altri otto capi di governo, che criticavano le sentenze della Corte europea che hanno bloccato l'espulsione e la sorveglianza di stranieri giudicati pericolosi. Questi governi hanno chiesto che questioni di sicurezza abbiano la precedenza su considerazioni relative ai diritti umani quando si tratta di gestire la migrazione e hanno chiesto un "dibattito nuovo e aperto" su come i giudici della Corte interpretano la Convenzione europea dei diritti umani.

Nella sua risposta, il Segretario Generale ha ricordato che i nove Paesi sono "vincolati da una Convenzione che hanno liberamente firmato e ratificato". "Essa esiste per proteggere i diritti e i valori che si sono impegnati a difendere" ha poi continuato. Secondo Berset "sostenere l'indipendenza e l'imparzialità della Corte è il nostro fondamento". Egli concorda sul fatto che "le democrazie devono sempre rimanere aperte alla riflessione" e "il dibattito è salutare" ma altra cosa "è politicizzare la Corte". Il Segretario Generale ha quindi concluso affermando che "di fronte alle complesse sfide di oggi, il nostro compito non è quello di indebolire la Convenzione, ma di mantenerla forte e pertinente".

5.2 Commissione antirazzismo del Consiglio d'Europa (ECRI): il Governo Italiano reagisce alle critiche sulle pratiche discriminatorie di fermo e perquisizione da parte della polizia

29 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/commissione-antirazzismo-del-consiglio-deuropa-ecri-il-governo-italiano-reagisce-alle-critiche-sulle-pratiche-discriminatorie-di-fermo-e-perquisizione-da-parte-della-polizia>

Il [rapporto annuale](#) 2024 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), pubblicato il 28 maggio 2025, si concentra su quattro aree principali che riguardano tutti i membri del Consiglio d'Europa: combattere la profilazione razziale da parte dei funzionari delle forze dell'ordine, affrontare la segregazione scolastica dei bambini rom, garantire pari diritti e dignità alle persone transgender e intersessuali e rafforzare gli organismi nazionali di promozione dell'uguaglianza.

In particolare, l'ECRI nota con preoccupazione il frequente ricorso in certi Stati a pratiche di fermo e perquisizione da parte delle forze dell'ordine, sulla base delle origini nazionali o etniche, del colore della pelle, della religione o della cittadinanza. L'ECRI durante le visite effettuate nel 2024 in diversi paesi ha individuato tali pratiche durante i controlli alle frontiere, nella lotta contro il terrorismo o l'estremismo o nelle misure di controllo applicate dalle forze dell'ordine in specifiche aree geografiche.

Il rapporto annuale non fa riferimento a nessuno Stato in particolare, ma il governo italiano, memore delle stesse osservazioni contenute nel [rapporto dell'ECRI sull'Italia del 2024](#), ha respinto con particolare vigore le critiche mosse alle forze dell'ordine e l'invito di studiare il fenomeno delle pratiche discriminatorie della polizia per porvi rimedio. Il Primo Ministro, Giorgia Meloni, in un [messaggio sui social](#) ha definito tali critiche come “semplicemente vergognose”, basate su “giudizi infondati, frutto di un approccio ideologico e di pregiudizi evidenti”. Nel recente passato le autorità italiane hanno respinto già più volte le osservazioni del Consiglio d'Europa arrivando a mettere in discussione la funzione e l'utilità dell'Organizzazione fino a definirla come “dannosa” nelle parole del Ministro degli interni in occasione di questo ultimo rapporto dell'ECRI.

5.3 Consiglio d'Europa: riunione dei ministri della Giustizia per discutere soluzioni condivise nel quadro dei diritti umani sulle sfide migratorie

15 dicembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/consiglio-deuropa-riunione-dei-ministri-della-giustizia-per-discutere-soluzioni-condivise-nel-quadro-dei-diritti-umani-sulle-sfide-migratorie>

Le questioni relative alla migrazione, compreso il rapporto tra la tutela dei diritti umani e le misure nazionali di controllo della migrazione, sono diventate oggetto di un intenso dibattito politico in Europa e altrove. In tale contesto, l'Italia, insieme ad altri otto Stati membri del Consiglio d'Europa, ha espresso la propria preoccupazione in una [lettera aperta](#), datata 22

maggio 2025, in merito alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di migrazione. Essi hanno sostenuto che alcune di queste sentenze minano la sovranità nazionale e non tengono adeguatamente conto dei rischi per la sicurezza.

A seguito della sopra citata lettera aperta, il Consiglio d'Europa ha convocato a Strasburgo, il 10 dicembre 2025, una conferenza ministeriale informale. L'esito di tale riunione è stata la decisione di preparare un progetto di dichiarazione politica che ribadisce l'obbligo di garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione a tutti coloro che si trovano sotto la giurisdizione degli Stati membri, nel contesto della migrazione. Inoltre, i ministri della Giustizia dei 46 Stati membri del Consiglio hanno sostenuto l'elaborazione di una nuova raccomandazione volta a scoraggiare e combattere il traffico di migranti, nel pieno rispetto dei loro diritti umani.

Questa iniziativa del Consiglio d'Europa porta la questione delle convenzioni internazionali e della loro capacità di rispondere alle sfide della migrazione irregolare all'interno del dialogo politico tra gli Stati membri, preservando così l'indipendenza della Corte europea da pressioni indebite. La Corte continuerà a essere l'unica custode della Convenzione.

6. Proteste ambientali e libertà di riunione e manifestazione pacifica - Il caso di Valentina Corona

6.1 Comunicazione di sei Relatori speciali sui diritti umani al Governo italiano: preoccupazioni sul disegno di legge "pacchetto sicurezza"

18 gennaio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/comunicazione-di-sei-relatori-speciali-sui-diritti-umani-al-governo-italiano-preoccupazioni-sul-disegno-di-legge-pacchetto-sicurezza>

Paolo De Stefani

Introduzione

Dopo il [Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa](#), anche sei Relatori speciali del Consiglio diritti umani della Nazioni Unite [scrivono allo stato Italiano](#) per chiedere di rivedere il testo del disegno di legge n. 1660 approvato dalla Camera a Settembre 2024 - ora ddl 1236, in discussione al Senato che introduce varie misure penali potenzialmente idonee a restringere la libertà di espressione e di manifestazione pacifica.

I Relatori speciali che hanno scritto al governo Italiano sono quelli su: libertà di riunione e associazione pacifica, sulla libertà di opinione e espressione, sulla situazione degli human rights defenders, sui diritti umani dei migranti, sulle forme contemporanee di razzismo, xenofobia e intolleranza e sul rispetto dei diritti umani nella lotta contro il terrorismo.

Alcuni diritti umani messi a rischio della possibile adozione del disegno di legge sicurezza

Gli esperti delle Nazioni Unite segnalano che alcune disposizioni in discussione possono violare una serie di norme del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ratificato dall'Italia nel 1977), in particolare gli articoli 9 (libertà personale), 12 (libertà di movimento), 14 (giusto processo), 17 (privacy), 19 (libertà di opinione espressione), 21 (libertà di riunione pacifica), 22 (libertà di associazione). Si segnala anche il rischio che le norme in discussione in Senato diano

luogo a discriminazioni su base etnica o razziale o contro i migranti (in contrasto con l'art. 2 del Patto e con la Convenzione contro la discriminazione razziale). In particolare, poiché alcune delle attività su cui si concentra l'azione repressive sarebbero legate alle proteste ambientaliste, gli esperti indipendenti delle Nazioni Unite segnalano una possibile violazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione nella presa di decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale che l'Italia ha ratificato nel 2001. Ampio riferimento è fatto alla recente adozione da parte dell'Assemblea Generale delle NU del [Model Protocol per funzionari di polizia sulla promozione e protezione dei diritti umani nel contesto di proteste pacifiche](#).

Norme di contrasto al terrorismo e possibile revoca della cittadinanza italiana

Le disposizioni del disegno di legge che gli esperti considerano non in linea con le norme sui diritti umani sono numerose. Le norme volte a modificare gli articoli 270 e 435 del Codice penale (reati di terrorismo), punendo come reato il fatto di procurarsi o di diffondere manuali e istruzioni sull'uso di ordigni o su come operare sabotaggi di servizi pubblici essenziali “con finalità di terrorismo”, rischiano di essere strumentalizzate politicamente, poiché le finalità di terrorismo non sono definite in modo preciso, oltre a colpire potenzialmente chi opera nel campo della ricerca o del giornalismo.

Un'altra norma discutibile è quella che prevede la revoca della cittadinanza italiana dell'individuo condannato per gravi reati di terrorismo, non solo per chi abbia già un'altra nazionalità, ma anche per chi “possa acquisire un'altra cittadinanza”. Si ammette quindi che la conseguenza della condanna possa essere la riduzione della persona allo stato di apolide (mancanza di qualsiasi cittadinanza). I relatori speciali invitano a considerare con la massima prudenza questa misura che andrebbe applicata solo in casi estremi.

Rischio di restringimento dello spazio di partecipazione civica

Anche la norma che punisce “Chiunque mediante violenza o minaccia occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui” (occupazione di case da parte di persone senza dimora) è potenzialmente contraria ai diritti fondamentali. Così come le disposizioni che prevedono il divieto di accedere a infrastrutture, linee ferroviarie, strade o simili (tipicamente, i luoghi dove si svolgono azioni dimostrative di tipo ambientalista). Il disegno di legge punta ad aggravare le pene per danneggiamento a proprietà o violenze commesse in occasione di manifestazioni pubbliche, senza però, secondo gli esperti, definire in modo preciso che cosa si intende per danneggiamento o violenza; esso inoltre reintroduce il reato di ostruzione con il proprio corpo della circolazione stradale o ferroviaria, previsto da una legge del 1948 e che era stato depenalizzato nel 1999. Tutte queste misure, secondo i relatori speciali, contrastano con l'ampia libertà di manifestare le proprie opinioni nelle forme più varie (marce, picchetti, flash mob, atti di disobbedienza civile, ecc.) garantita dall'art. 21 del Patto sui diritti civili e politici. Secondo il [general comment 37 \(2020\) del Comitato sui diritti civili e politici](#) dedicato appunto alla libertà di riunione, le autorità dello stato devono presumere il carattere pacifico di queste manifestazioni e si dovrebbero poter svolgere in qualsiasi spazio pubblico, salvo ricorrano motivi eccezionali. Sono censurate anche alcune norme che aggravano la pena per violenza o minacce o resistenza a un pubblico ufficiale, compreso “Se la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica” e che prevedono che le forze in servizio per il mantenimento dell'ordine pubblico possano portare dispositivi di ripresa video. Tutte queste misure sono considerate potenzialmente contrarie alla libertà di manifestare e al diritto alla privacy, e si prestano a un utilizzo discriminatorio e sproporzionato. La Convenzione di Aarhus, in particolare, attribuisce particolare valore al diritto dei cittadini di conoscere e partecipare alle scelte della collettività che hanno un impatto sull'ambiente, compreso organizzando manifestazioni e pubbliche riunioni.

Manifestazioni nei luoghi di detenzione

Infine, gli esperti si soffermano su alcune previsioni del disegno di legge che puniscono severamente atti di rivolta all'interno di un istituto penitenziario. Tra gli atti di rivolta sono fatti

rientrare anche condotte di resistenza passiva che incidano sul compimento degli atti d'ufficio o dei servizi dell'istituto. Norme simili si applicano anche alle rivolte nelle strutture di trattenimento e accoglienza per migranti. Anche in questo caso, le misure previste si prestano a un uso che contrasta con il diritto di detenuti e migranti di manifestare e protestare pacificamente anche con forme di disobbedienza civile, il cui esercizio peraltro deve ritenersi funzionale al mantenimento di condizioni di dialogo e democrazia nei luoghi di detenzione.

Prossimi sviluppi

La lettera dei sei Relatori speciali con cui si chiede al Governo italiano di fornire chiarimenti sui punti indicati è datata 19 dicembre 2024 ed è stata resa pubblica il 16 gennaio 2025. La risposta del governo italiano sarà resa pubblica sul sito dedicato alle comunicazioni dei relatori speciali e alle risposte ricevute dagli stati: <https://spcommreports.ohchr.org>.

6.2 Diritti Umani e Attivismo Climatico: Il Caso di Valentina Corona e la Protesta del G7

12 febbraio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/diritti-umani-e-attivismo-climatico-il-caso-di-valentina-corona-e-la-protesta-del-g7>

Alexandra Ivanenko

La protezione dei difensori dei diritti umani, compresi gli attivisti climatici, è un obbligo fondamentale sancito dal diritto internazionale. Il Relatore Speciale (RS) delle NU sui difensori dei diritti umani insieme ad altri RS ha sollevato questo tema in una Comunicazione rivolta al governo italiano relativa a un presunto caso di detenzione arbitraria e trattamento degradante subiti dall'attivista climatica Valentina Corona e da altri venti manifestanti durante una protesta pacifica il 9 luglio 2024 a Bologna.

L'episodio, avvenuto in concomitanza con la Riunione Ministeriale del G7 su Scienza e Tecnologia, ha sollevato preoccupazioni tra gli esperti delle Nazioni Unite in merito al rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia in materia di diritti umani.

Il 6 dicembre 2024, la Relatrice Speciale ONU sui Difensori dei Diritti Umani, insieme ad altri esperti delle Nazioni Unite, ha inviato una comunicazione formale al Governo italiano per richiedere chiarimenti sulle circostanze della detenzione degli attivisti. Secondo tale comunicazione, membri del movimento internazionale Extinction Rebellion avevano organizzato una manifestazione pacifica davanti al municipio di Bologna, ricorrendo alla disobbedienza civile non violenta per sollecitare azioni urgenti contro il cambiamento climatico e la crisi ambientale. Nonostante la natura pacifica della protesta, le forze dell'ordine sono intervenute, portando i manifestanti in questura e trattenendoli in custodia per sette-otto ore senza un formale arresto.

Secondo gli SR, questa prassi appare in contrasto con le garanzie procedurali previste dalla legge italiana, in particolare con l'Articolo 13 della Costituzione, che vieta l'arresto arbitrarie, e con l'Articolo 386 del Codice di Procedura Penale, che stabilisce il diritto dell'individuo arrestato a essere informato sui motivi dell'arresto e a beneficiare immediatamente dell'assistenza legale.

Preoccupazioni sul Trattamento degli arrestati

Preoccupazioni specifiche sono state sollevate in merito al trattamento di Valentina Corona, che non partecipava direttamente alla protesta, ma si trovava sul posto come mediatrice tra gli attivisti e le autorità, dialogando con la polizia per evitare tensioni. Secondo quanto riportato, è

stata separata dal gruppo, costretta a spogliarsi completamente in bagno e obbligata a fare dei piegamenti per un'ispezione condotta da un'agente di polizia donna, senza avere accesso a un avvocato.

Questi fatti sollevano gravi violazioni dei diritti umani, specialmente in relazione alle garanzie procedurali e al diritto alla dignità. Il Corpo di Principi ONU per la Protezione di Tutte le Persone Sottoposte a Qualsiasi Forma di Detenzione o Imprigionamento (1988) stabilisce che le perquisizioni devono rispettare la dignità umana e non devono essere condotte in modo degradante o umiliante. Inoltre, la confisca degli oggetti personali e la negata assistenza legale potrebbero costituire violazioni degli obblighi dell'Italia ai sensi dell'Articolo 9 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), che proibisce la detenzione arbitraria, e dell'Articolo 14 ICCPR, che garantisce il diritto alla difesa e a un equo processo. Il rifiuto di garantire l'accesso alla difesa potrebbe inoltre contrastare con l'Articolo 24 della Costituzione Italiana, che tutela il diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Libertà di Riunione e Criminalizzazione dell'Attivismo Climatico

Gli attivisti detenuti devono ora rispondere di reati previsti dall'Articolo 18 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), che regola le manifestazioni pubbliche, e dall'Articolo 610 del Codice Penale, che disciplina il reato di "violenza privata", ossia la coercizione di una persona mediante violenza o minaccia, con pene che possono arrivare fino a quattro anni di reclusione.

I Relatori Speciali ONU hanno sottolineato che queste accuse sono state mosse contro persone che stavano esercitando il diritto alla protesta pacifica, senza minacciare la sicurezza pubblica o individuale. Il loro attivismo era motivato da preoccupazioni legittime e fondate sulla crisi climatica e il suo impatto sui diritti umani. La formulazione di talia accuse solleva dubbi sulla conformità agli obblighi internazionali accettati dall'Italia in materia di diritti umani, in particolare rispetto agli Articoli 19 e 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) e agli Articoli 19 e 21 del Patto ICCPR, che tutelano il diritto alla libertà di espressione e di riunione pacifica.

Nel Commento Generale n. 37 (2020), il Comitato per i Diritti Umani ha ribadito che le restrizioni alle assemblee pacifiche devono soddisfare rigorosi criteri di legalità, necessità e proporzionalità. Le accuse contro gli attivisti detenuti pongono seri interrogativi su quanto questi principi siano stati rispettati.

Gli Obblighi dell'Italia in Materia di Diritti Umani

In quanto Stato parte dell'ICCPR, l'Italia ha l'obbligo giuridico di proteggere il diritto alla libertà di espressione, di associazione e di riunione pacifica, garantendo la sicurezza degli attivisti climatici contro restrizioni indebite e ritorsioni. I Relatori Speciali ONU hanno ripetutamente sottolineato la necessità per gli Stati di proteggere gli attivisti climatici da intimidazioni, criminalizzazione e violenza.

La crescente restrizione dello spazio civico e la criminalizzazione dell'attivismo ambientale sono state identificate da diversi organismi ONU come motivi di grave preoccupazione. Il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile, riconosciuto dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 76/300 e dalla Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani 48/13, rafforza la legittimità dell'attivismo ambientale.

Conclusioni e Raccomandazioni

Il caso di Valentina Corona e dei suoi colleghi attivisti evidenzia i rischi crescenti che i difensori del clima devono affrontare, non solo in Italia, ma in tutto il mondo. Gli esperti delle NU hanno esortato le autorità italiane a rispettare i loro impegni internazionali in materia di diritti umani, garantendo che gli attivisti climatici possano operare senza timore di persecuzioni, intimidazioni o detenzioni arbitrarie.

I Relatori Speciali ONU hanno sottolineato l'urgenza di un'indagine indipendente sulle accuse di trattamento degradante e violazioni procedurali avanzate dagli attivisti. Il Governo italiano

non ha risposto alla comunicazione ONU entro il periodo confidenziale di 60 giorni, e la comunicazione è stata quindi resa pubblica il 12 febbraio 2025.

Dopo l'intervento dell'ONU, la Procura della Repubblica ha richiesto l'archiviazione della denuncia presentata da Valentina Corona per presunti maltrattamenti subiti. La Relatrice Speciale ONU sui difensori dei diritti umani ha espresso profonda preoccupazione per questa decisione, sottolineando l'importanza di garantire la responsabilità dello stato per eventuali violazioni dei diritti umani. Questi eventi si inseriscono in un contesto caratterizzato anche dalla discussione parlamentare, attualmente al Senato, di una proposta di legge sulla sicurezza pubblica, che potrebbe favorire l'uso della forza contro gli attivisti per il clima.

La repressione dell'attivismo climatico pacifico rappresenta una minaccia diretta ai principi democratici e ai diritti fondamentali. Mentre la crisi climatica si intensifica, la protezione dei difensori dell'ambiente deve restare una priorità, garantendo il rispetto dei diritti umani e l'azione per la giustizia climatica.

6.3 Un silenzio allarmante: nessun aggiornamento sul caso di Valentina Corona, mentre l'Italia discute misure contro le proteste per il clima

10 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/un-silenzio-allarmante-nessun-aggiornamento-sul-caso-di-valentina-corona-mentre-litalia-discute-misure-contro-le-proteste-per-il-clima>

Fino ad oggi (maggio 2025), le autorità italiane non hanno ancora fornito alcuna risposta ufficiale riguardo al caso di Valentina Corona, attivista climatica e mediatrice, che è stata arrestata il 9 luglio 2024 durante una protesta pacifica di Extinction Rebellion a Bologna, svoltasi in occasione dell'incontro ministeriale del G7 su Scienza e Tecnologia (v. l'[articolo nell'Annuario 2025](#)).

Valentina Corona, che non partecipava alla protesta ma era presente per mediare tra gli attivisti e la polizia, sarebbe stata separata dal gruppo, costretta a spogliarsi completamente per una perquisizione di polizia e le sarebbe stato negato l'accesso a un avvocato. L'attivista è stata trattenuta insieme ad almeno altre 20 persone in una stazione di polizia per sette-otto ore senza essere formalmente arrestata. Il fatto ha suscitato gravi preoccupazioni in quanto costituirebbe una violazione della legge italiana oltre che delle norme internazionali sui diritti umani.

Nel dicembre 2024, alcuni Relatori Speciali delle Nazioni Unite hanno chiesto chiarimenti al governo italiano, il quale però non ha risposto entro il periodo di riservatezza di 60 giorni. La dichiarazione è stata quindi resa pubblica sul sito web delle Procedure Speciali sui Diritti Umani delle Nazioni Unite il 12 febbraio 2025. In essa, gli esperti dell'ONU hanno espresso profonda preoccupazione per la presunta detenzione arbitraria e il trattamento degradante inflitto a Corona, chiedendo un'indagine indipendente. Hanno avvertito che il caso di Valentina Corona potrebbe avere un effetto intimidatorio sui difensori dei diritti umani e sugli attivisti climatici, scoraggiandoli dall'esercitare i loro diritti alla libertà di espressione, associazione e manifestazione pacifica. Gli esperti hanno ricordato all'Italia l'obbligo ai sensi del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) di proteggere questi diritti e di tutelare gli attivisti da ritorsioni, compresi arresti, cause legali o altre azioni volte a zittire il dissenso. Da febbraio 2025 non sono stati riportati sviluppi.

Questo silenzio arriva in un momento delicato. Nell'aprile 2025, il governo italiano ha adottato un nuovo Decreto Sicurezza senza un pieno dibattito in Parlamento (v. [questo articolo nell'Annuario 2025](#)). Secondo gli esperti delle Nazioni Unite, il decreto introduce misure vaghe

e troppo ampie che potrebbero consentire alle autorità di impedire la protesta, usando la forza contro i manifestanti e restringendo le attività della società civile. Ci sono preoccupazioni particolari sul fatto che questi nuovi poteri potrebbero essere utilizzati per prendere di mira attivisti climatici pacifici, difensori dei diritti umani e altri gruppi che lottano per la giustizia sociale e ambientale.

Il caso di Valentina Corona evidenzia i crescenti rischi affrontati dagli attivisti climatici in Italia. Solleva gravi dubbi sulla volontà del governo di difendere i diritti umani, la libertà di espressione e il diritto di riunirsi pacificamente, in un momento in cui difendere questi valori è più importante che mai.

6.4 Detenzione di difensori del clima e dei diritti umani a Brescia: accuse e risposta del Governo

29 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/detenzione-di-difensori-del-clima-e-dei-diritti-umani-a-brescia-accuse-e-risposta-del-governo>

Alicia Arozi Grunman, Rafaela Maria Barbara Paiva Francisco Sipressi
Perugini

Introduzione

Il 13 gennaio 2025, 22 difensori del clima e dei diritti umani sono stati arrestati a Brescia a seguito di una protesta pacifica contro le esportazioni di armi dall'Italia verso Israele. Le accuse di trattamenti degradanti, comprese procedure di perquisizione per genere, hanno spinto diversi relatori speciali delle Nazioni Unite a rilasciare una comunicazione congiunta in cui esprimevano preoccupazione per potenziali violazioni degli standard internazionali in materia di diritti umani. Questo articolo si propone di fornire una panoramica in merito alla protesta, delle successive azioni della polizia, delle risposte ufficiali del governo e delle più ampie implicazioni per l'attivismo e il diritto di protesta in Italia.

Nella fattispecie, la protesta ha comportato un'azione simbolica presso lo stabilimento di Leonardo, una delle principali aziende italiane nel settore della difesa e dell'aerospazio, le cui armi e componenti sarebbero state esportate in paesi coinvolti in conflitti armati, tra cui Israele. Secondo gli attivisti, i legami commerciali di Leonardo con l'industria militare israeliana la renderebbero complice delle violazioni dei diritti umani a Gaza, in particolare dopo l'intensificarsi degli attacchi israeliani a partire dalla fine del 2023.

Sebbene la protesta fosse pacifica e mirasse ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle esportazioni militari italiane, le forze dell'ordine hanno arrestato e trattenuto provvisoriamente i partecipanti. Tra i 16 manifestanti identificati, diversi erano attivisti di spicco affiliati a movimenti ambientalisti e per i diritti umani a livello nazionale o locale.

Trattamento degradante in custodia da parte delle Forze dell'Ordine

È stato riferito che le attiviste sono state trattenute per circa sette ore presso la Questura di Brescia. Secondo il governo, le persone sono state fermate per l'identificazione e i normali controlli procedurali, dopodiché sono state rilasciate. Tuttavia, in una serie di video pubblicati online, le donne detenute affermano che gli agenti di polizia le hanno costrette a spogliarsi, a togliersi la biancheria intima e a eseguire tre squat. Secondo quanto riferito, questa procedura non è stata applicata ai loro colleghi maschi, sollevando serie preoccupazioni di discriminazione basata sul genere.

Tali perquisizioni, solitamente riservate alle persone sospettate di traffico di droga, secondo quanto riferito, sono state effettuate senza una giustificazione individuale e in assenza di rappresentanti legali, sollevando serie preoccupazioni circa potenziali violazioni dei loro diritti alla dignità, alla privacy e all'integrità fisica.

Secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, le perquisizioni personali devono rispettare i principi di legalità, necessità e proporzionalità. Le perquisizioni corporali che sono state effettuate, potrebbero costituire una violazione degli articoli 7 e 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), che tutelano gli individui da trattamenti degradanti e garantiscono loro il rispetto della dignità umana. Inoltre, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura ha ripetutamente espresso preoccupazione per l'uso di tali procedure, considerate invasive, nei confronti di manifestanti pacifici, in particolare quando applicate in modo discriminatorio dal punto di vista del genere. Gli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) richiedono inoltre che tutte le pratiche di applicazione della legge siano esenti da umiliazioni o intimidazioni basate sul genere.

Gli attivisti hanno inoltre riferito di essere stati privati dell'accesso a un avvocato e sottoposti a intimidazioni verbali. I telefoni sono stati confiscati e alcuni di loro sono stati minacciati di incriminazione penale. Queste testimonianze sono state documentate da organizzazioni per i diritti umani, tra cui Front Line Defenders, e hanno costituito la base di un esposto formale presentato alla Procura della Repubblica di Brescia il 7 Aprile 2025. Nella fattispecie, l'esposto denuncia che le forze dell'ordine avrebbero arbitrariamente privato le persone della loro libertà e le avrebbero sottoposte a trattamenti degradanti, in violazione sia della normativa processuale italiana sia degli standard internazionali sui diritti umani.

Comunicazione dei Relatori speciali delle Nazioni Unite

Queste accuse hanno spinto diversi Relatori Speciali delle Nazioni Unite a intervenire, inviando una comunicazione congiunta al governo italiano ([AL ITA 3/2025](#)). Tra i firmatari figurano i titolari di mandato sulla situazione dei difensori dei diritti umani, sulla libertà di riunione pacifica, sulla lotta al terrorismo e i diritti umani, sul diritto alla privacy e sulla promozione di un ordine internazionale democratico ed equo. Questi esperti indipendenti operano sotto l'egida del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) e hanno il compito di monitorare e riferire su specifiche questioni relative ai diritti umani o situazioni nazionali. Sebbene le loro comunicazioni non abbiano valore giuridico vincolante, esse costituiscono strumenti fondamentali per garantire la responsabilità ed esercitare pressione a livello internazionale.

Nella comunicazione, gli esperti hanno espresso profonda preoccupazione per l'arresto arbitrario e il trattamento degradante a cui sarebbero stati sottoposti i manifestanti pacifici durante la detenzione, sottolineando che il comportamento della polizia italiana potrebbe costituire una violazione del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), di cui l'Italia è parte. Gli esperti hanno chiesto al governo di fornire informazioni dettagliate sulla base legale degli arresti, sul trattamento riservato ai detenuti e sulle garanzie previste per assicurare il rispetto dei diritti dei manifestanti.

Hanno inoltre espresso preoccupazione che tali azioni possano riflettere un più ampio schema di repressione nei confronti di individui e gruppi impegnati in proteste pacifiche su temi quali la giustizia climatica e i diritti del popolo palestinese. La comunicazione colloca l'episodio di Brescia in un contesto più ampio di crescente criminalizzazione della protesta in Italia, richiamando l'attenzione su precedenti comunicazioni, tra cui il caso di Valentina Corona, un'attivista climatica imputata per una protesta non violenta (per ulteriori informazioni, vedi [qui](#)). Questo caso è diventato emblematico della crescente pressione legale e amministrativa contro i difensori dei diritti umani in ambito ambientale.

La risposta dell'Italia

In una risposta formale datata 28 Maggio 2025, il governo italiano ha difeso l'operato della polizia, affermando che gli arresti sono stati effettuati in conformità con la legge italiana e che la

protesta era stata organizzata senza autorizzazione e dunque, poteva costituire un rischio per l'ordine pubblico. Il governo ha inoltre dichiarato che le procedure di perquisizione condotte presso la Questura seguivano i criteri standard e attuate per impedire l'introduzione di oggetti pericolosi.

L'Italia ha riconosciuto che i manifestanti sono stati trattenuti in custodia per circa sette ore, ma ha negato che i loro diritti siano stati violati. Ha inoltre sottolineato che gli attivisti sono stati rilasciati senza accuse, anche se alcuni di loro devono ancora affrontare sanzioni amministrative per aver organizzato una manifestazione non autorizzata. Resta il fatto che la risposta fornita dall'Italia non ha affrontato in modo diretto le accuse specifiche sollevate dalle attiviste riguardo al trattamento di genere, né ha fornito una spiegazione sul motivo per cui le perquisizioni corporali e le perquisizioni senza veli siano state effettuate esclusivamente nei confronti delle donne.

Conclusioni

A Giugno 2025, la denuncia presentata ad Aprile è ancora al vaglio della Procura di Brescia. Non sono state annunciate azioni disciplinari nei confronti degli agenti coinvolti e non è stata avviata alcuna indagine formale per determinare se le procedure di perquisizione fossero giustificate o proporzionate. Le attiviste continuano a battersi per ottenere giustizia, sostenendo che il trattamento loro riservato è un esempio del crescente ricorso alle forze dell'ordine volto a reprimere il dissenso pacifico.

6.5 Diritti Umani e Attivismo Climatico: la risposta dell'Italia alla Comunicazione AL ITA 6/2024 dei relatori speciali sul caso di Valentina Corona

10 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/diritti-umani-e-attivismo-climatico-la-risposta-dellitalia-alla-comunicazione-al-ita-62024-dei-relatori-speciali-sul-caso-di-valentina-corona>

Ilaria Vavalà

Contesto

Il 6 dicembre 2024, sei relatori speciali delle Nazioni Unite hanno trasmesso una comunicazione congiunta (AL ITA 6/2024) al governo italiano. La comunicazione è stata preparata nell'ambito delle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani, che consentono a esperti indipendenti di richiedere chiarimenti agli Stati in merito a presunte violazioni.

La lettera riguardava gli eventi verificatisi il 9 luglio 2024 durante la riunione ministeriale del G7 su scienza e tecnologia a Bologna, dove i membri di "Extinction Rebellion" hanno organizzato una manifestazione non violenta in Piazza Maggiore, incatenandosi per bloccare l'accesso a Palazzo d'Accursio, mentre altri srotolavano striscioni di protesta sulla facciata dell'edificio.

Secondo le informazioni trasmesse all'ONU, 21 attivisti sono stati condotti al quartier generale della polizia, trattenuti per sette-otto ore, identificati, fotografati e incriminati. Tra loro, Valentina Corona, descritta non come una manifestante attiva ma come una mediatrice tra gli attivisti e la polizia, avrebbe subito trattamenti degradanti, tra cui l'obbligo di spogliarsi completamente, piegarsi in avanti e il rifiuto di poter contattare un avvocato.

Gli esperti delle Nazioni Unite hanno avvertito che questi eventi potrebbero violare gli articoli 9, 14, 19 e 21 dell'[ICCPR](#), che tutelano la libertà, il diritto a un processo equo, la libertà di espressione e la libertà di riunione, nonché gli articoli 13 e 24 della [Costituzione italiana](#) sulla libertà personale e il diritto a un processo equo. Hanno quindi chiesto all'Italia di rispondere entro 60 giorni, in linea con la procedura riservata prevista per le comunicazioni, ma poiché entro il termine stabilito non è stata presentata alcuna risposta, la comunicazione è stata resa pubblica il 12 febbraio 2025.

La risposta dell'Italia

L'Italia ha fornito la sua risposta formale nel marzo 2025, diversi mesi dopo la pubblicazione della comunicazione originale (AL ITA 6/2024) da parte dei relatori speciali delle Nazioni Unite.

Il documento è stato trasmesso dalla Missione permanente dell'Italia presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali a Ginevra. L'intenzione italiana che emerge dalla risposta è quella di ricontestualizzare la protesta di Bologna come una questione di sicurezza pubblica, con l'obiettivo di dimostrare che le procedure legali nazionali sono state rispettate e, infine, di ribadire la credibilità internazionale dell'Italia come Stato impegnato nella difesa dei diritti umani.

Giustificazione operativa

Il primo elemento della risposta è la narrazione operativa. Nello specifico, l'Italia non descrive i fatti come un atto di protesta simbolica, ma piuttosto come una situazione di rischio concreto. Inoltre, il testo insiste sul fatto che l'intervento della polizia non è stato determinato dal contenuto del messaggio degli attivisti, ma dalle strategie utilizzate nella protesta, che avrebbero rappresentato una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Inoltre, la risposta costruisce un quadro in cui l'intervento era indispensabile, necessario e proporzionato, sottolineando che gli attivisti si erano incatenati tra loro, rifiutandosi di spostarsi, l'ostruzione dell'ingresso di Palazzo d'Accursio e la necessità dell'intervento dei vigili del fuoco per evitare lesioni ai manifestanti appesi alla facciata dell'edificio. Il governo sottolinea che la polizia mirava a garantire il regolare svolgimento della riunione ministeriale del G7, a garantire la sicurezza degli attivisti e a proteggere i beni storici.

Quadro giuridico

Il secondo elemento rilevante della risposta è il quadro giuridico. L'Italia insiste sul fatto che nessuno dei 21 manifestanti è stato arrestato, ma che tutti sono stati “denunciati in stato di libertà”, che è la procedura legale in Italia quando le persone sono accusate di reati, ma non sono private della libertà in attesa di processo.

La risposta riferisce che i manifestanti sono stati accusati di [manifestazione non autorizzata](#), [violenza privata](#), [interruzione di servizio pubblico](#), [occupazione illegale di proprietà](#) e [tentato danneggiamento aggravato di un edificio storico](#). Inoltre, il testo chiarisce che le persone sono state trattenute solo per il tempo necessario allo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria di identificazione, fotografia e registrazione delle accuse. Sottolinea inoltre che le autorità giudiziarie sono state prontamente informate, rafforzando così l'argomentazione secondo cui è stato rispettato il giusto processo. Sottolineando l'assenza di qualsiasi procedura di “arresto”, l'Italia intende negare la preoccupazione delle Nazioni Unite di una “detenzione arbitraria”. Nella narrazione del governo, ciò che è accaduto a Bologna non è stata una privazione della libertà, ma piuttosto un'attività procedurale conforme alla legge nazionale.

Il caso di Valentina Corona

La terza parte della risposta riguarda il caso di Valentina Corona. Le accuse contro la polizia includevano trattamenti degradanti, spogliamento forzato e negazione dell'accesso a un avvocato.

L'Italia respinge direttamente queste accuse. Più precisamente, la risposta afferma che la signora Corona è stata perquisita “da personale femminile in locali adeguati e in modo tale da non ledere in alcun modo la sua dignità”. Non è stata arrestata, ma, come gli altri, è stata identificata, sottoposta a perquisizione e poi segnalata in stato di libertà.

La risposta aggiunge che la signora Corona è anche una “persona offesa” in un altro procedimento collegato alla stessa protesta, in cui ha presentato una denuncia. Secondo il governo, tuttavia, la procura ha già chiesto l'archiviazione della sua denuncia e la decisione le è stata notificata.

Politica sui difensori dei diritti umani

Infine, la risposta va oltre la protesta di Bologna per riaffermare gli impegni più ampi dell'Italia a favore della protezione dei difensori dei diritti umani. In particolare, l'Italia riconosce il ruolo centrale della società civile nella vita democratica; il forte sostegno alle donne difensori dei diritti umani, in particolare nella lotta contro la disuguaglianza di genere; il mantenimento di un dialogo regolare con le organizzazioni della società civile; la cooperazione attiva con il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani e il sostegno alla libertà dei media, dimostrato dall'adesione dell'Italia alla [Media Freedom Coalition](#). Sottolineando questi aspetti, l'Italia si presenta come partner e promotrice dei diritti umani a livello internazionale e nazionale.

Carenze della risposta italiana

La risposta italiana è strutturata con cura e offre una ricostruzione dettagliata della protesta e del successivo intervento della polizia, ma presenta diverse limitazioni relative agli aspetti tecnici giuridici, alle accuse di trattamento degradante, alla tempistica e alla riduzione dello spazio della società civile.

Aspetti tecnici giuridici

Un elemento centrale della risposta è il ricorso alla distinzione giuridica tra arresto formale e “denuncia in stato di libertà”.

L'implicazione è che, poiché non si è verificato alcun “arresto”, non può esserci “detenzione arbitraria”. Tuttavia, il rischio di questa impostazione è quello di oscurare la preoccupazione sollevata dagli esperti delle Nazioni Unite secondo cui le persone sono state di fatto private della loro libertà per molte ore, in un ambiente chiuso, sotto il controllo della polizia e senza la garanzia di accesso all'assistenza legale.

Accuse di trattamento degradante

Per quanto riguarda le accuse relative alla signora Corona, la risposta nega che si sia verificato alcun trattamento degradante, affermando che la perquisizione è stata eseguita “in modo da non ledere la sua dignità”, ma non vi sono prove a sostegno dei fatti dichiarati.

Tempistica

La decisione dell'Italia di non presentare la propria risposta entro il periodo di riservatezza di 60 giorni ha comportato la pubblicazione della comunicazione delle Nazioni Unite prima che fosse disponibile la versione del governo e questo ritardo ha conseguenze sulla credibilità della **risposta in termini di ridotta trasparenza.**

Restringimento dello spazio civico

Infine, la risposta è quasi silenziosa nel contesto più ampio. Presentando la protesta di Bologna come una questione isolata, evita di menzionare la preoccupazione strutturale sollevata dagli esperti delle Nazioni Unite e dalla società civile per il progressivo restringimento dello spazio civico in Italia. Sebbene il decreto sicurezza sia stato adottato solo nell'aprile 2025 e approvato formalmente dal Parlamento nel giugno dello stesso anno, quindi dopo la protesta di Bologna, la sua introduzione rafforza le preoccupazioni sollevate dagli esperti delle Nazioni Unite e dalla società civile. Tuttavia, è proprio questo contesto che rende il caso di Valentina Corona

particolarmente rilevante in un quadro più ampio; più precisamente, non si tratta solo di una singola attivista, ma del clima in cui operano le proteste per il clima, i difensori dei diritti umani e gli attori della società civile.

Narrazioni contrastanti

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è la divergenza tra la risposta dell'Italia e le preoccupazioni degli esperti delle Nazioni Unite. Infatti, è possibile affermare che l'Italia presenta gli eventi come legittimi, proporzionati e proceduralmente corretti, mentre gli esperti delle Nazioni Unite, al contrario, sottolineano potenziali violazioni delle norme internazionali e costituzionali, sollevando la possibilità di detenzione arbitraria e trattamento degradante.

Inoltre, i rapporti della società civile sottolineano le sette-otto ore di trattenimento senza arresto, il rifiuto dell'assistenza legale e lo spogliamento forzato della signora Corona. Come già menzionato, queste affermazioni non sono supportate da prove nella risposta dell'Italia, ma solo da una categorica smentita. Inoltre, l'adozione del Decreto Sicurezza 2025 aumenta le preoccupazioni, poiché introduce poteri più ampi per limitare le proteste e le manifestazioni.

Conclusioni

Il caso di Valentina Corona illustra la tensione tra due prospettive contrastanti. Da un lato, il governo italiano ha presentato una risposta che sottolinea la legalità, la precisione procedurale e un impegno più ampio a favore della protezione dei difensori dei diritti umani. Dall'altro lato, gli esperti delle Nazioni Unite e le relazioni della società civile evidenziano le preoccupazioni relative all'effettiva privazione della libertà, alle accuse di trattamento degradante e alle restrizioni più ampie dello spazio civico.

La risposta dell'Italia presenta alcuni punti di forza: la determinazione dei reati applicati e la differenziazione tra arresto e denuncia "in stato di libertà". Inoltre, spiega gli eventi nel contesto della sicurezza pubblica e ribadisce le politiche nazionali a sostegno della società civile. Tuttavia, rimangono alcune perplessità riguardo alla tempestività della risposta, all'assenza di una verifica indipendente delle accuse e al silenzio sui recenti sviluppi legislativi che incidono sul diritto di protesta (Decreto Sicurezza 2025).

In conclusione, questo caso dimostra la difficoltà di trovare un equilibrio tra le considerazioni di sicurezza interna e gli standard internazionali in materia di diritti umani e il modo in cui tale equilibrio viene realizzato influenza la percezione della credibilità dell'Italia, sia a livello nazionale che internazionale.

7. Migrazione irregolare e centri di detenzione italiani in Albania

7.1 Accordo UE-Tunisia: le preoccupazioni per i diritti umani persistono dal 2023 al 2025

1 marzo 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/accordo-ue-tunisia-le-preoccupazioni-per-i-diritti-umani-persistono-dal-2023-al-2025>

Mentre i migranti su imbarcazioni precarie continuano a intraprendere il pericoloso viaggio da Sfax (Tunisia) all'Italia, le politiche migratorie dell'Unione europea con la Tunisia sono state

oggetto di un persistente scrutinio fin dal loro inizio. Nel luglio 2023, l'allora commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, ha espresso le prime [preoccupazioni](#) sul Memorandum d'intesa tra l'Unione europea e la Tunisia, avvertendo che esso conteneva un “linguaggio molto generico sui diritti umani” senza alcuna chiara salvaguardia concreta dei diritti umani.

“Le garanzie complete sui diritti umani devono essere parte integrante di qualsiasi attività di cooperazione in materia di migrazione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e i Paesi terzi”, aveva sottolineato Mijatović all'epoca. Ha invitato gli Stati membri dell'UE a fare pressioni per “un immediato chiarimento sulle garanzie dei diritti umani” e a sospendere l'attuazione degli aspetti legati alla migrazione fino a quando non saranno state stabilite tutele adeguate.

Diciotto mesi dopo, un rapporto [FRONTEX del febbraio 2025](#) indica una diminuzione del 22% degli attraversamenti irregolari complessivi delle frontiere dell'UE attraverso le rotte del Mediterraneo rispetto al gennaio 2024. Nonostante questo calo complessivo, l'attività lungo la rotta del Mediterraneo centrale è continuata e [il numero di naufragi è rimasto invariato](#), a dimostrazione del fatto che il costo umano dei tentativi di migrazione informale rimane inalterato.

Più preoccupante è un [rapporto d'inchiesta del Guardian](#) del gennaio 2025 che rivela le prove delle prime preoccupazioni di Mijatović. Secondo il rapporto, decine di migliaia di rifugiati e migranti subsahariani vivono in condizioni “orribili” in campi improvvisati nei pressi di El Amra, a nord di Sfax, dove le organizzazioni umanitarie, le agenzie di assistenza e persino i funzionari dell'UNHCR non possono accedere. Sebbene l'UNHCR abbia registrato oltre 12.000 rifugiati o richiedenti asilo in Tunisia, i funzionari dell'UNHCR riconoscono che ciò rappresenta solo una frazione dei migranti presenti nell'area.

L'inchiesta del Guardian sostiene inoltre che i finanziamenti dell'UE sembrano sostenere indirettamente le forze di sicurezza tunisine, accusate di diffuse violenze sessuali e abusi contro i migranti vulnerabili, in particolare le donne. Documenti interni suggeriscono che gli ufficiali della guardia nazionale tunisina facilitano contemporaneamente i viaggi illegali in barca e si rendono protagonisti di abusi: derubano, picchiano e abbandonano i migranti, compresi donne e bambini, nel deserto senza provviste.

Fonti senior dell'UE non hanno fatto alcuna valutazione, nonostante abbiano ammesso che Bruxelles è “al corrente” di queste affermazioni. Mentre l'Europa continua a impegnarsi per gestire la migrazione e lo sviluppo attraverso partenariati regionali per il Mediterraneo, il bilanciamento tra sicurezza delle frontiere e protezione dei diritti umani rimane una sfida critica che richiede maggiore trasparenza e responsabilità.

[Il rapporto dell'OIM al Ministero degli Affari Esteri italiano](#) presenta una relazione intermedia sui risultati relativi agli sviluppi del progetto UE-Tunisia, con particolare riferimento all'impatto sui migranti vulnerabili in Tunisia nel periodo compreso tra il 1° settembre 2023 e il 29 febbraio 2024.

7.2 La Cassazione a sezioni unite dice che nel caso Diciotti l'Italia ha trattenuto illegalmente i migranti e dovrà risarcire il danno non patrimoniale

8 marzo 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-cassazione-a-sezioni-unite-dice-che-nel-caso-diciotti-litalia-ha-trattenuto-illegalmente-i-migranti-e-dovra-risarcire-il-danno-non-patrimoniale>

Paolo De Stefani

La Cassazione, a sezioni unite civili, con ordinanza pubblicata il 6 marzo 2025 (R.G.N. 17687/2024), ha accolto il ricorso presentato da M.G.K., cittadino eritreo, contro la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 1803 del 13 marzo 2024 che aveva respinto la domanda di risarcimento danni non patrimoniali presentata dal ricorrente insieme ad altri connazionali conseguenti al loro trattenimento in condizione di detenzione a bordo della nave “Diciotti” della Guardia Costiera italiana tra il 16 e il 25 agosto 2018. Secondo la Cassazione, il ricorrente ha diritto a un risarcimento, che dovrà essere definito dalla stessa Corte d'appello di Roma in diversa composizione.

La decisione delle Sezioni Unite della Cassazione interviene su una controversia che ha visto coinvolti, in separati giudizi, anche esponenti del governo italiano che, nell'agosto 2018, avevano imposto di bloccare l'accesso ai porti italiani di migranti irregolari tratti in salvo da navi dello stato o imbarcazioni di ONG umanitarie. Sulla vicenda della nave “Ugo Diciotti” era infatti stata ipotizzata la responsabilità penale per sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio dell'allora ministro dell'Interno Matteo Salvini. La sezione del tribunale di Catania competente per i reati ministeriali aveva chiesto il rinvio a giudizio per l'esponente politico, ma il 19 marzo 2019 il Senato (ramo del Parlamento in cui il Ministro Salvini era stato eletto) aveva votato per la sua immunità.

Alcuni casi collegati: i procedimenti penali “Gregoretti” e “Open Arms” contro il Ministro dell'Interno Salvini

È utile ricordare che Il caso relativo alla nave “Diciotti” si ricollega a quelli riguardanti altre occasioni in cui il governo italiano aveva impedito lo sbarco sul territorio nazionale di migranti soccorsi in mare, in attuazione di norme adottate tra il 2018 e il 2019. In particolare, ciò era avvenuto per la nave “Gregoretti”, vascello della Guardia Costiera italiana con a bordo circa 60 migranti imbarcati il 25 luglio 2019, e per una nave operata dalla ONG spagnola “Proactiva Open Arms”, che tra il 1 e il 20 agosto 2019 ha dovuto trattenere a bordo circa 150 migranti a cui era impedito l'accesso al territorio italiano per ordini promananti da esponenti governativi. Nel caso “Gregoretti”, il “tribunale dei ministri” competente, quello di Catania, aveva richiesto il rinvio a giudizio del ministro dell'Interno Salvini, ottenendo dal Senato l'autorizzazione a procedere nel febbraio 2020; il procedimento si era poi chiuso con sentenza di non luogo a procedere da parte del giudice dell'udienza preliminare di Catania, perché “il fatto non sussiste”. Anche nel caso nato intorno alle operazioni di soccorso della nave della ONG “Open Arms”, il Senato aveva negato l'immunità all'esponente del governo (voto del 30 luglio 2020); nell'aprile 2021, il giudice dell'udienza preliminare aveva disposto il rinvio a giudizio del Ministro Salvini per i reati di sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio. Il ministro è stato poi prosciolto in primo grado dal tribunale di Palermo con decisione del 20 dicembre 2024, sempre con la formula “perché il fatto non sussiste”.

Il ricorso contro le sentenze del tribunale e della Corte d'appello di Roma

Nel 2018, M.G.K. e altri cittadini eritrei erano a bordo della “Diciotti”, presenta un ricorso al tribunale di Roma per ottenere dal governo italiano il risarcimento dei danni subiti a causa del

forzato trattenimento a bordo della nave tra il 16 e il 25 agosto 2019. Il tribunale respinge il ricorso, affermando che la scelta del governo di ritardare l'indicazione del luogo sicuro per lo sbarco dei migranti e poi di non consentire per alcuni altri giorni lo sbarco stesso nel porto prescelto di Catania doveva considerarsi un "atto politico", motivato dalla necessità di gestire la tensione tra Italia e Malta circa i rispettivi obblighi di ricerca e soccorso (SAR) in acque internazionali e di rivedere le regole dell'Unione Europea in materia di ripartizione degli oneri di accoglienza dei migranti irregolari in arrivo sul territorio europeo. Su tale scelta, la giustizia italiana non poteva avere giurisdizione.

La sentenza di primo grado è stata impugnata davanti alla Corte d'appello di Roma. Quest'ultima, con sentenza n. 1803 del 13 marzo 2024 ha escluso che la decisione governativa di negare lo sbarco ai migranti presenti sulla nave "Diciotti" potesse essere considerata un insindacabile "atto politico", qualificandola invece come atto di alta amministrazione, richiesto dalle norme internazionali in materia di protezione della sicurezza in mare (la convenzioni [SOLAS](#) e [SAR](#)). La Corte, però, non riscontrava alcuna colpa nella condotta del governo italiano e quindi respingeva la domanda di risarcimento del danno.

Contro questa decisione verte il ricorso di M.G.K., che denuncia la violazione degli articoli 13 (libertà personale), 24 (accesso alla giustizia), 111 (giusto processo) e 117.1 (rispetto dei trattati internazionali) della Costituzione, dell'art. 5 della Convenzione Europea dei diritti umani (CEDU) (libertà personale), dell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) (libertà e sicurezza individuale), nonché gli articoli 7 e 14 della direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri). Il fatto che per svariati giorni i ricorrenti siano stati privati della libertà personale senza giustificazione legale è motivo sufficiente per attribuire loro un risarcimento. Lo stato italiano, dal canto suo, chiede che la Cassazione ribadisca che la scelta dell'allora governo (in particolare del Ministro dell'Interno) di non indicare con prontezza il "luogo sicuro" ("place of safety" – POS) in cui far sbarcare i naufraghi tratti in salvo a completamento dell'operazione di search and rescue (SAR), nonché il divieto di sbarco seguito all'indicazione come POS del porto di Catania deve essere considerata come atto politico insindacabile, da cui non può derivare nessun danno risarcibile. L'attesa dei migranti a bordo della nave militare italiana, infatti, si giustificava con la necessità di giungere a un chiarimento politico con le autorità maltesi e con i partner dell'UE circa le modalità di gestione delle operazioni SAR e di "redistribuzione" dei migranti irregolari tra vari paesi europei.

Il divieto di sbarco non è un atto politico

Il primo punto che le sezioni unite della Corte di cassazione affrontano è quindi stabilire il carattere "politico" della scelta fatta dal governo italiano di non permettere lo sbarco dei migranti. Un atto politico in senso stretto, secondo la Cassazione, deve rivestire specifici caratteri soggettivi e oggettivi, ed è per sua natura eccezionale. Dal punto di vista soggettivo, deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello. Dal punto di vista oggettivo, deve essere un atto libero nel fine e riguardare la vita dei pubblici poteri dello stato. La qualifica di un atto come "politico" deve essere intesa come eccezionale. In effetti, gran parte degli atti di un governo sono soggetti a qualche norma di legge, in particolare quando incidono su diritti individuali. Sono quindi generalmente soggetti al controllo giurisdizionale. La Cassazione quindi conclude che il diniego di indicare il POS e il successivo divieto di sbarco imposto ai migranti non possono essere considerati atti politici in senso oggettivo, sottratti al controllo giudiziario, poiché, benché rientrino in un disegno attribuibile ai vertici del governo e specificamente ascrivibili al Ministro dell'Interno, comunque non attengono "alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali". Sono quindi atti amministrativi, ancorché ispirati da finalità politiche, e non possono essere sottratte a un giudizio di legittimità. In questo caso, poiché l'atto incide su diritti soggettivi di valore costituzionale, la sua legittimità è valutata dal giudice civile.

L'errore inescusabile dell'amministrazione dello Stato

Il passo successivo riguarda l'accertamento di una "colpa" in capo all'istituzione statale che ha agito. Secondo la Corte d'appello, lo Stato non è in colpa in quanto, da un lato, la normativa

internazionale in merito alla indicazione del POS è complessa e non univoca, per cui i giorni impiegati per effettuarla non possono essere considerati irragionevoli; dall'altro, la normativa vigente non impone un termine per definire il POS e procedere alle operazioni di sbarco. A parte il caso in cui vi sia un imminente pericolo di vita, gli individui tratti in salvo non hanno un "diritto di sbarco" e lo Stato deve avere il tempo per bilanciare tutti gli opportuni elementi (dinamiche internazionali e eventuali accordi bilaterali, contrasto dell'immigrazione clandestina, tutela dell'ordine pubblico, ecc.), oltre alle valutazioni tecniche e logistiche, pur essendo naturalmente tenuto a contenere il più possibili il disagio per le persone coinvolte. Se ne ricava che, pur avendo causato considerevoli disagi ai migranti, il loro trattenimento sulla nave "Diciotti" non fa nascere una responsabilità per danno ingiusto.

Secondo le Sezioni Unite della Cassazione, però, tale impostazione non è quella corretta. Il punto da cui partire, infatti, non è l'indicazione del POS e le successive operazioni di sbarco, ma l'obbligo di soccorso in mare, stabilito dalla consuetudine internazionale e ribadito nella normativa internazionale e interna. La Convenzione SAR, in particolare, impone agli Stati che intervengono nel salvataggio di naufraghi in mare di indicare un POS. Di questo è responsabile, per l'ordinamento italiano, il Ministro dell'Interno. Un POS è il luogo in cui, tra le altre cose, si possa esercitare il diritto di chiedere protezione internazionale e si possano svolgere le procedure di identificazione previste dall'art. 10-ter del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs 286/1998). Una nave, per quanto si tratti di un'imbarcazione della Guardia Costiera, non può essere considerata un POS (in senso conforme: Cassazione penale, sent. 6626/2020, sul caso della nave "Sea Watch" – v. [Annuario 2021](#), p. 204-5; [Yearbook 2021](#), p. 200-1). L'indicazione di un POS è un atto amministrativo che il Ministero è tenuto a effettuare senza ritardo; l'identificazione della località di sbarco rientra nella discrezionalità delle autorità di governo, che possono indicare un luogo diverso astrattamente più plausibile, il più vicino al luogo dell'operazione di soccorso, per esempio, dovendo prendere in considerazione molteplici esigenze "tecniche". Non è quindi corretto dire che le norme in materia non sono chiare e univoche: lo sono, nella misura in cui non devono essere condizionate da valutazioni di ordine politico, quali sono il controllo dei flussi migratori o le politiche migratorie nazionali o europee. Sono queste valutazioni politiche invece ad avere ritardato di svariati giorni lo sbarco a Catania dei circa 150 migranti tratti in salvo. Proprio queste considerazioni politiche dovevano rimanere estranee all'ambito decisionale nel caso in questione. È questo l'errore inescusabile che le autorità italiane hanno commesso.

Una violazione della libertà personale. Il caso Khalifia davanti alla Corte europea dei diritti umani

Queste considerazioni assumono particolare rilievo alla luce del particolare valore che il divieto di sbarco ha intaccato. Infatti, è stata compressa la libertà personale, ed è la violazione di questo diritto fondamentale – un tema che nella sentenza della Corte d'appello di Roma è quasi totalmente assente – ciò che più conta, secondo la Cassazione, nel concludere per l'illegittimità del danno causato al ricorrente e quindi per il suo diritto a un risarcimento in base all'art. 2043 del Codice Civile (responsabilità extracontrattuale per danno ingiusto).

Il trattenimento dei migranti sulla nave Diciotti ha infatti comportato una lesione al diritto protetto dall'art. 13 Cost., nonché dagli articoli 5 CEDU, 6 CDFUE, 3 Dichiarazione universale dei diritti umani e 9 del Patto sui diritti civili e politici.

L'art. 5 CEDU è particolarmente pertinente in questo caso, poiché le sentenze *Khlaifia e Altri c. Italia* (della Camera, *Khlaifia and Others v. Italy*, no. 16483/12, 1 September 2015, e della Grande Camera, *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], no. 16483/12, 15 December 2016; rispettivamente [Annuario 2016](#), p. 207 e [Annuario 2017](#), p. 242) hanno già chiarito come la "detenzione di fatto" dei migranti in strutture di accoglienza (centri di assistenza temporanea di Lampedusa o navi alla fonda nel porto di Palermo) non rispetti i requisiti di legalità e legittimità fissati in forma tassativa dall'art. 5 CEDU alle limitazioni alla libertà personale. Secondo la Cassazione, "l'insussistenza di un provvedimento giudiziario o di una successiva convalida delle scelte governative è di per sé sufficiente ad affermare l'arbitrarietà del trattenimento dei

migranti ai sensi dell'art. 5 CEDU", e quindi la sua contrarietà all'art. 13 Cost. È escluso infatti che il trattenimento dei migranti sulla "Diciotti" possa essere inteso come "arresto o [...] detenzione regolar[e] di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione" (art. 5, lett. f) CEDU). Il carattere arbitrario della misura, non fondata su atti formali, comporta una violazione dell'art. 5 CEDU anche sul versante procedurale, in quanto le modalità scelte rendono la misura restrittiva della libertà personale non impugnabile in giustizia (art. 5.4 CEDU: "ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima").

La Corte di Cassazione critica, dunque, la conclusione della Corte d'appello di Roma che non ha riscontrato nessuna negligenza o errore inescusabile nella condotta della amministrazione statale (Ministero dell'Interno) che per dieci giorni ha lasciato i ricorrenti in attesa di sbarco, in stato di detenzione di fatto, e in condizioni incompatibili con il rispetto della dignità individuale, nonostante l'evidente obbligo, derivante da esplicite norme internazionali, di provvedere al più presto alla loro presa in carico in un luogo sicuro (fosse questo il porto di Catania, dove la "Diciotti" è rimasta per cinque giorni, o qualunque altro porto italiano).

È vero che il Senato, nel 2020, ha votato l'immunità penale del Ministro dell'Interno, il senatore Salvini, per i reati connessi alla vicenda della nave "Diciotti", tra cui il delitto di sequestro di persona. Tale decisione, insindacabile dal giudice, riguarda tuttavia solo la persona del Ministro e la sua responsabilità penale. Non può estendersi alla responsabilità della pubblica amministrazione per un danno ingiusto cagionato agli individui oggetto del fatto ingiusto, tanto più se il danno subito riguarda la lesione di un diritto inviolabile come quello alla libertà personale. Anche su questo punto la sentenza della Corte d'appello di Roma è censurata, in quanto invece di concentrarsi sulla distinzione tra responsabilità penale (del Ministro) e civile (dell'amministrazione dello Stato), sembra creare una (dubbia) separazione tra la responsabilità civile del ministro e quella dell'apparato amministrativo statale.

Il danno come conseguenza della privazione della libertà personale e il diritto al risarcimento

Il danno non patrimoniale derivante dalla detenzione durata per circa dieci giorni, non giustificata da alcuna ragione giuridicamente apprezzabile e riconducibile a un errore dell'amministrazione, è dato dalle conseguenze personali e sociali del mancato rispetto del diritto alla libertà personale. Si tratta di un danno che non richiede un onere di prova particolarmente gravoso, essendo esperienza comune e agevolmente inferibile dai fatti il senso di umiliazione e le sofferenze psicologica connessa al dover subire una coercizione ingiusta della propria libertà.

Gli ultimi paragrafi della sentenza sono dedicati alla trattazione di una seconda difesa avanzata dallo Stato, i cui rappresentanti hanno segnalato che la Corte d'appello non aveva affrontato l'eccezione con cui si contestava che taluni dei ricorrenti fossero davvero dei naufraghi della "Diciotti". La Cassazione non ritiene che il punto sia rilevante, poiché la sentenza impugnata aveva risolto la controversia su altre basi, e comunque la questione dell'identità della persona a cui dovrà essere eventualmente corrisposto il risarcimento potrà essere presentata al giudice del rinvio.

Conclusioni. Separare la dialettica politica dalle misure che incidono sui diritti umani

La sentenza della Cassazione ribadisce un punto che anche il giudice d'appello aveva risolto nello stesso modo: la decisione di non concedere il porto d'approdo alla nave "Diciotti" e divieto di sbarco imposto ai migranti che essa aveva tratto in salvo non sono atti politici, bensì atti amministrativi che si inseriscono in una procedura che il diritto internazionale e interno regolano in modo chiaro e sufficientemente preciso, avendo come principio-cardine la protezione della vita delle persone oggetto di salvataggio in mare e dei loro diritti fondamentali. Se ne discosta per l'aver adottato un approccio più rigoroso nel valutare gli obblighi delle autorità di governo nel dare seguito ai loro impegni internazionali nei riguardi degli individui

titolari di diritti fondamentali, compreso quello alla libertà personale. Il perseguimento di obiettivi di politica migratoria a livello nazionale o internazionale non possono giustificare misure che si traducono in restrizioni illegittime ai diritti individuali. Se tali misure sono prese, lo Stato è tenuto a risarcire le vittime per il danno ingiusto da esse sofferto. La decisione della Cassazione è in larga misura debitrice della sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Khalifia e Altri c. Italia*. In tale occasione, l'equo indennizzo deciso dalla Corte di Strasburgo a favore delle persone oggetto di una detenzione "di fatto" per alcuni giorni contraria all'art. 5 CEDU era stato di 2500 euro a testa. Si suppone che anche il giudice di rinvio, nel caso pronunci una sentenza a favore di M.G.K., possa disporre un risarcimento a carico dello Stato di analoga entità.

7.3 Comitato ONU per i Diritti Umani: preoccupazioni per l'accordo Italia-Albania nelle osservazioni conclusive sul terzo rapporto periodico dell'Albania 2025

30 aprile 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/un-human-rights-committee-challenges-italy-albania-pact>

Nelle osservazioni conclusive recentemente pubblicate sul terzo Rapporto periodico dell'Albania, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha espresso serie preoccupazioni sull'accordo bilaterale tra l'Albania e l'Italia sulla cooperazione in materia di migrazione - il protocollo del 2023 che consente all'Italia di trattare i richiedenti asilo in strutture situate in territorio albanese. Il Comitato ha avvertito che alcuni aspetti chiave del Protocollo Italia-Albania (concluso nel 2023 e sospeso dal febbraio 2025 a causa della decisione pendente della Corte di giustizia europea) possono contravvenire agli obblighi fondamentali del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).

Al centro delle preoccupazioni del Comitato c'è il rischio che l'accordo possa compromettere i diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda la detenzione automatica, il confinamento prolungato e l'accesso limitato alle procedure di asilo individualizzate. Il Comitato ha ricordato all'Albania che qualsiasi cooperazione extraterritoriale nella gestione delle richieste di asilo deve essere pienamente conforme al Patto, in particolare al principio di non respingimento, che vieta il rimpatrio di persone in Paesi in cui potrebbero subire gravi danni.

Il Comitato ha sottolineato che la detenzione deve essere utilizzata solo come ultima risorsa e deve essere ragionevole, necessaria e proporzionata, in conformità con il commento generale del Comitato n. 35 (2014) sulla libertà e la sicurezza delle persone. Il Comitato ha inoltre sottolineato che l'Albania dovrebbe garantire il libero accesso al suo territorio per le persone che cercano protezione internazionale, insieme a procedure di determinazione dello status di rifugiato eque ed efficienti e all'accesso all'assistenza legale. Inoltre, il Comitato ha osservato che la legge albanese sull'asilo del 2023 solleva preoccupazioni più ampie che possono intersecarsi con l'attuazione del protocollo, tra cui l'insufficienza di garanzie per le persone vulnerabili come i bambini e i minori non accompagnati. Queste preoccupazioni sono particolarmente rilevanti data la probabilità che tali gruppi possano essere interessati da disposizioni transfrontaliere in materia di asilo. Poiché l'Italia trasferirebbe i richiedenti asilo alla giurisdizione albanese in base al protocollo, l'adeguatezza del quadro normativo albanese in materia di asilo influisce direttamente sul rispetto degli obblighi internazionali da parte dell'Italia.

L'avvertimento del Comitato per i diritti umani sottolinea l'importanza di garantire che gli accordi di migrazione rispettino gli standard sui diritti fondamentali. Nel suo rapporto ufficiale,

il Comitato invia un segnale forte sui rischi legali ed etici di tali accordi. La sua conclusione è chiara: gli accordi bilaterali sulla migrazione non devono andare a scapito degli obblighi in materia di diritti umani fondamentali.

7.4 Gli esperti delle Nazioni Unite esprimono preoccupazione per il ruolo dell'Italia nella politica di rimpatrio dei migranti in Libia

29 maggio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/gli-esperti-delle-nazioni-unite-esprimono-preoccupazione-per-il-ruolo-dellitalia-nella-politica-di-rimpatrio-dei-migranti-in-libia>

Alicia Arozi Grunman, Rafaela Maria Barbara Paiva Francisco Sipressi
Perugini

Introduzione

Il 30 aprile 2025, il Relatore speciale sulla tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini, il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria e il Relatore speciale sui diritti umani dei migranti hanno inviato una comunicazione congiunta al governo italiano in merito alle preoccupazioni relative alle gravi violazioni dei diritti umani associate all'attuazione dei programmi di rimpatrio umanitario volontario (VHR) in Libia. Tali programmi sono gestiti nell'ambito del progetto di sostegno multisettoriale ai migranti vulnerabili in Libia, attuato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e sostenuto finanziariamente dall'Italia.

Contesto

Dal 2017, il governo italiano ha stanziato oltre 56,5 milioni di euro per finanziare interventi legati alla migrazione in Libia attraverso il Fondo per interventi straordinari volti a promuovere il dialogo e la cooperazione con i paesi africani e altri paesi di importanza prioritaria per i flussi migratori (il "Fondo per la migrazione"). Il 13 giugno 2024 è stato firmato un nuovo accordo tra la Direzione Generale per i Cittadini Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie e l'OIM per sostenere il Progetto di sostegno multisettoriale, con un periodo di attuazione dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2026.

In base a tale accordo, sono stati stanziati 7 milioni di euro, di cui 2,48 milioni destinati alle attività di VHR e reinserimento. Circa 1 milione di euro è stato specificamente stanziato per sostenere il ritorno di 820 migranti, rifugiati e richiedenti asilo bloccati o detenuti in Libia.

Preoccupazioni sollevate

Gli esperti delle Nazioni Unite hanno espresso preoccupazione per la volontarietà e la legalità dei rimpatri effettuati nell'ambito del quadro VHR, in particolare per le persone vulnerabili, tra cui donne, bambini, vittime della tratta e persone con esigenze mediche. I rapporti indicano che una parte significativa delle persone rimpatriate attraverso il VHR era detenuta in centri di detenzione libici, con il 76,5% dei beneficiari che, secondo quanto riferito, era detenuto prima del rimpatrio.

Gli esperti hanno osservato che la stessa documentazione del progetto riconosce che il 43% dei beneficiari del 2023 è stato identificato in regime di detenzione e il 7% è stato vittima di tratta.

La comunicazione solleva questioni relative alla mancanza di un giusto processo, all'assenza di consenso informato e alla potenziale esposizione a violazioni del principio di non respingimento, espulsioni collettive e nuova tratta.

Vi è inoltre la preoccupazione che i rimpatri possano essere accettati in condizioni coercitive, data la mancanza di alternative alla detenzione a tempo indeterminato in ambienti non sicuri.

Si rileva inoltre la criminalizzazione della migrazione irregolare nella legislazione libica, che consente la detenzione senza ricorso legale, aumentando il rischio di esposizione a trattamenti inumani e degradanti. In tali condizioni, il VHR può funzionare meno come soluzione volontaria e più come ultima risorsa per i migranti detenuti.

Sostegno al reinserimento e limitazioni

La componente di reinserimento del progetto è stata valutata come limitata nella portata e insufficientemente adattata ai contesti individuali. I risultati del reinserimento sono misurati principalmente dal numero di rimpatriati che ricevono sostegno e dalla percentuale di beneficiari occupati o in formazione entro sei mesi. Questi indicatori presuppongono la disponibilità di opportunità nei paesi di origine, senza affrontare ostacoli strutturali quali la discriminazione, l'inadeguatezza dei servizi pubblici o l'instabilità sociale.

Sebbene i piani di reinserimento individuali debbano essere sviluppati e caricati nel sistema di gestione dei casi dell'OIM, la comunicazione rileva una mancanza di meccanismi preventivi, soluzioni durature e supervisione trasparente. I migranti che rientrano nell'ambito di tali programmi possono trovarsi ad affrontare precarietà economica, rivittimizzazione o essere costretti a intraprendere percorsi migratori più rischiosi.

Esternalizzazione e gestione della migrazione

La comunicazione evidenzia l'esternalizzazione dei controlli sulla migrazione come motivo di preoccupazione. Viene fornito supporto tecnico e operativo alle autorità libiche, tra cui la Guardia Costiera, la Guardia di Frontiera e il Dipartimento per la lotta all'immigrazione clandestina, per operazioni specializzate di ricerca e soccorso (SAR) e infrastrutture ai valichi di frontiera. Sebbene tali misure possano migliorare la capacità operativa, la comunicazione avverte che tale sostegno potrebbe anche portare a un aumento delle intercettazioni e dei rimpatri illegali in Libia, un paese non considerato un porto sicuro secondo gli standard internazionali.

Gli esperti avvertono che tali accordi potrebbero equivalere all'esternalizzazione delle responsabilità in materia di migrazione e rischiano di violare gli obblighi internazionali, in particolare quando non vengono effettuate valutazioni di protezione o mancano garanzie.

Raccolta dati e privacy

Sono state sollevate preoccupazioni anche in merito alla raccolta, all'analisi e alla condivisione dei dati personali dei migranti nell'ambito dell'Output 4.1 del progetto, che prevede l'uso della Matrice di monitoraggio degli sfollamenti dell'OIM. La mancanza di anonimizzazione o di chiare misure di protezione è stata segnalata come potenzialmente in grado di esporre i migranti a discriminazioni, persecuzioni o sfruttamento.

Inoltre, l'uso dei dati per valutare le tendenze migratorie e pubblicare profili potrebbe rafforzare la stigmatizzazione e influenzare politiche migratorie restrittive. Senza il consenso informato o una governance etica dei dati, tali pratiche potrebbero compromettere i diritti dei migranti.

Sviluppi giuridici e giudiziari

Nel novembre 2024, sette associazioni italiane per i diritti umani e ONG (tra cui ActionAid, ASGI, Differenza Donna) hanno presentato un ricorso congiunto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale (TAR Lazio) chiedendo l'annullamento di parte dei finanziamenti (in particolare 970.000 euro) assegnati alla componente VHR e la loro riassegnazione a misure umanitarie. La Corte di Cassazione italiana, in una sentenza del febbraio 2024, ha dichiarato illegale il trasferimento dei migranti in Libia, dato che la Libia non può essere considerata un porto sicuro. La Corte Suprema (sentenza n. 4557/2024) ha stabilito che consentire l'intercettazione e il rimpatrio dei migranti da parte delle autorità libiche può costituire un reato

penale di abbandono in stato di pericolo e violare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare il divieto di espulsione collettiva.

Richieste al governo italiano

La comunicazione include richieste formali al governo italiano di:

1. Fornire informazioni sulle accuse descritte.
2. Chiarisca l'amministrazione e la supervisione dei fondi forniti alle autorità libiche e le relative garanzie.
3. Spiegare le misure adottate per garantire il rispetto dei diritti umani internazionali e del diritto dei rifugiati nei processi di rimpatrio e reinserimento.
4. Condividere eventuali valutazioni strategiche dell'impatto sui diritti umani dei programmi di gestione della migrazione realizzati in collaborazione con l'OIM e le autorità libiche.

Una risposta del governo italiano è stata ricevuta il 21 luglio 2025 ed è attualmente in fase di elaborazione. Una volta finalizzata, la risposta sarà resa pubblica in conformità con i protocolli applicabili.

7.5 La Corte Costituzionale si esprime sul trattenimento nei Centri di Permanenza per i Rimpatri

1 agosto 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-corte-costituzionale-si-esprime-sul-t-rattenimento-nei-centri-di-permanenza-per-i-rimpatri>

Alessandra Salerno

Introduzione

La Corte Costituzionale con [sentenza n° 96 del 3 luglio 2025](#) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'14, comma 2, del [decreto legislativo n° 286 del 1998 \(c. d. Testo Unico sull'Immigrazione\)](#) sollevate in riferimento agli articoli [13](#), comma 2, [117](#), comma 1 e agli articoli [2](#), [3](#), [10](#), comma 2, [24](#), [25](#), comma 1, [32](#) e [111](#), comma 1 della Costituzione Italiana. Sebbene le questioni di legittimità costituzionali siano state dichiarate inammissibili, la Consulta ha ritenuto che la normativa vigente relativa al trattenimento nei centri di permanenza fosse in violazione della riserva di legge assoluta in materia di libertà personale prescritta dall'articolo 13 della Costituzione e ha sollecitato il legislatore a integrarla.

La sentenza della Corte Costituzionale porta all'attenzione la situazione delle persone detenute nei CPR in Italia. Inoltre i giudici costituzionali hanno ritenuto l'attuale normativa insufficiente a disciplinare la restrizione della libertà personale delle persone colpite da un provvedimento di espulsione, sebbene la norma non possa essere giudicata viziata da illegittimità costituzionale.

Centri di Permanenza e Rimpatrio in Italia: Istituzione e funzionamento

La sentenza n° 96 si situa nell'ambito dell'evoluzione normativa sull'istituzione e funzionamento ai CPR, sottolineando la presenza di una lacuna nella regolamentazione dei "modi" di detenzione all'interno dei Centri.

I [Centri di Permanenza per il Rimpatrio](#) sono delle strutture di detenzione amministrativa in cui sono trattenute persone soggette a un provvedimento di espulsione o respingimento in quanto

non in possesso dei regolari permessi necessari per rimanere sul suolo italiano. I CPR attualmente in funzione in Italia sono dieci e sono distribuiti lungo tutta la penisola:

- Bari Palese (Puglia)
- Brindisi, Restinco (Puglia)
- Caltanissetta, Pian del Lago (Sicilia)
- Gorizia, Gradisca d'Isonzo (Friuli Venezia Giulia)
- Macomer, Nuoro (Sardegna)
- Via Corelli, Milano (Lombardia)
- Palazzo San Gervasio, Potenza (Basilicata)
- Ponte Galeria, Roma (Lazio)
- Corso Brunelleschi, Torino (Piemonte)
- Milo, Trapani (Sicilia)

Secondo l'articolo 14 del Testo Unico sull'Immigrazione, nei CPR vengono trattenute le persone entrate in Italia tramite canali irregolari e che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti, o che sono presenti sul territorio italiano ma non possiedono un regolare permesso di soggiorno. Il loro trattenimento nei CPR è funzionale a consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle forze dell'ordine. I CPR sono stati oggetto di numerosi interventi normativi al fine di favorire e snellire le procedure di rimpatrio ed espulsione.

Il trattenimento all'interno del centro più vicino viene disposto dal questore quando non è possibile procedere immediatamente al respingimento e per il tempo necessario all'espulsione. Il provvedimento è convalidato dal Giudice di Pace competente entro le 48 ore successive. Il giudice di pace ha la funzione di verificare la legittimità del provvedimento di restrizione della libertà personale. La gestione dei centri di trattenimento è affidata alle prefetture che, attraverso la pubblicazione di bandi pubblici, affidano l'erogazione di servizi a enti terzi (anche privati).

I CPR sono stati originariamente istituiti con l'[articolo 12 della legge n° 40 del 6 marzo 1998 \(Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero](#), c.d. legge Turco-Napolitano), il quale prevede il trattenimento del cittadino straniero nel centro “quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera” per la necessità di ulteriori accertamenti sull'identità della persona interessata, per acquisire i documenti di viaggio, per prestare cure mediche necessarie, o nell'attesa di un mezzo di trasporto disponibile al fine del rimpatrio. All'epoca dell'istituzione, la durata massima di trattenimento ammontava a venti giorni prorogabili di ulteriori dieci da parte del giudice (pretore) su richiesta del questore.

I centri hanno successivamente preso il nome di Centri di Identificazione ed Espulsione con la [legge n° 189 del 30 luglio 2002 \(Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo](#), conosciuta come legge Bossi-Fini), che estendeva la durata del trattenimento da trenta a sessanta giorni. La successiva [legge n° 94 del 15 luglio 2009 \(Disposizioni in materia di sicurezza pubblica\)](#) estendeva ulteriormente il periodo massimo di detenzione da 60 a 180 giorni.

È con il [decreto legge 13 del 17 febbraio 2017 \(Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale](#) c.d. decreto Minniti-Orlando) che i centri prendono l'attuale nome di Centri di Permanenza per i Rimpatri e si prevede un aumento del loro numero e la loro diffusione territoriale.

Sul funzionamento dei CPR intervengono successivi provvedimenti normativi tra cui il [decreto legge n° 113 del 4 ottobre 2018](#) (conosciuto come decreto Salvini, l'allora Ministro degli Interni) e il [decreto legge n° 130 del 21 ottobre 2020](#) (conosciuto come decreto Lamorgese,

l'allora Ministra degli Interni) che riduceva il termine di detenzione a 90 giorni, però prorogabili di 30 giorni in 30 giorni fino a un massimo di 180.

Ad oggi, le ultime modifiche normative applicate ai CPR risalgono al [decreto legge n° 20 del 10 marzo 2023 \(“Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare”\)](#), che ha aumentato da 30 a 45 i giorni di possibile proroga del trattenimento per le persone cittadine di paesi con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatrio.

Il giudizio di inammissibilità della Corte Costituzionale

Il 3 luglio 2025 la Corte Costituzionale con la sentenza n° 96 ha giudicato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del Testo Unico sull'Immigrazione, sollevate in riferimento agli articoli 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione e agli articoli 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma della Costituzione.

La Giudice di pace di Roma, Sezione Stranieri, ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di un procedimento di convalida del trattenimento di una persona in un CPR disposto dal questore locale ai sensi della norma sopracitata.

Secondo la giudice, l'articolo 14, comma 2 del Testo Unico sull'Immigrazione solleva presunti problemi di legittimità costituzionale in quanto i “modi” del trattenimento delle persone recluse nei CPR risultano normati a mezzo di fonti subalterne a quella primaria, mentre l'articolo 13 della Costituzione prescrive che la restrizione della libertà personale debba essere disciplinata tramite una legge. La giudice ritiene, dunque, di non poter procedere alla convalida del trattenimento presso il CPR, data la “evidente rilevanza” delle questioni di legittimità costituzionale legate all'articolo censurato.

L'ordinanza rimessa alla Corte Costituzionale si suddivide in due parti. La prima ritiene che sussista l'incostituzionalità della norma relativamente all'articolo 13, comma 1 e all'articolo 117 comma 1 della Costituzione, quest'ultimo è da considerare in relazione all'[articolo 5 della Convenzione Europea dei Diritti Umani \(Diritto alla libertà e alla sicurezza\)](#).

Rispettivamente l'articolo 13 della Costituzione prevede al secondo comma che la privazione della libertà personale debba essere disposta da un atto di un'autorità giudiziaria e prevista da una legge. La giudice di Roma ritiene che il comma 2 dell'articolo 14 del Testo Unico sull'Immigrazione non rispetti la riserva di legge assoluta prevista dalla Costituzione, poiché la norma non disciplina in maniera puntuale quali siano i “modi” e le procedure da seguire per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR. Il Testo Unico sull'immigrazione, inoltre, non prevede quali siano i diritti e le garanzie di tutela delle persone trattenute, quale sia l'autorità giudiziaria competente sul controllo delle condizioni detentive e quali siano le tutele giurisdizionali delle persone straniere in stato di “detenzione amministrativa”. Infatti, su questi punti, essenziali per la tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute, l'articolo 14, comma 2 del Testo Unico sull'Immigrazione rinvia all'[articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n° 394 \(Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n° 286\)](#), ovvero a una fonte sub-legislativa.

L'articolo 117.1 della Costituzione dispone che qualsiasi legge italiana deve conformarsi agli obblighi internazionali a cui l'Italia è sottoposta in forza della ratifica di trattati internazionali. In questo caso si riferisce agli obblighi che gravano sull'Italia in relazione all'articolo 5.1 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU) (diritto alla libertà e alla sicurezza personale) che, appunto, prevede che una persona può essere privata della libertà personale solo nei casi e modi previsti dalla legge.

Per la seconda parte, la giudice di pace di Roma ritiene che l'articolo 14.2 del Testo Unico sull'Immigrazione sia in contrasto con gli articoli 2, 3, 10, comma 2, 24, 25, comma 1, 32 e 111, comma 1 della Costituzione, in quanto i “modi” di privazione della libertà personale delle

persone trattenute nei CPR dovrebbero a suo giudizio essere equiparati a quelli previsti per la detenzione penale nelle carceri. Invece, il quadro normativo e il sistema di tutele previsto per le persone detenute nei CPR preveda degli standard minimi di tutela dei diritti fondamentali, come il diritto alla salute, il diritto a un rimedio effettivo, inferiori rispetto a quelli dei detenuti nei sistemi penitenziari italiani, sebbene si tratti di situazioni di privazione della libertà personale del tutto comparabili.

La giudice, in sintesi, ritiene di non poter procedere alla convalida del trattenimento presso il CPR data l'evidente lacuna nella regolamentazione della detenzione che deve, nel rispetto della Costituzione, essere prevista da una fonte di rango primario, una legge che al momento non c'è, in quanto la norma censurata rimanda a un decreto del Presidente della Repubblica.

Si sono espresse presso la Corte Costituzionale in qualità di Amici Curiae l'associazione [Antigone onlus](#), l'[Accademia di diritto e migrazioni \(ADiM\)](#), il [Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale](#), il [Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio](#) e l'omonimo di Roma Capitale, la [Società italiana di medicina delle migrazioni \(SIMM\)](#), l'[associazione Arci APS](#), la [Coalizione italiana libertà e diritti civili \(CILD\)](#) e l'[Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione \(ASGI\) APS](#). Tutte si sono dichiarate a favore di un giudizio di illegittimità costituzionale dell'articolo censurato. In sintesi, le varie realtà hanno espresso preoccupazioni rispetto alle modalità del trattenimento all'interno dei C.P.R. delle persone colpite da un provvedimento di espulsione, in quanto regolate "solo da norme sub-legislative" (ASGI), con ricadute rispetto all'attenzione riservata alla tutela della salute; hanno rilevato discrepanze tra i diritti delle persone private della libertà personale nelle carceri italiane e nei CPR, nonché l'assenza di un giudice ad hoc posto a valutare eventuali violazioni dei diritti fondamentali delle persone trattenute. Tutte sono concordi sulla necessità di rispettare la riserva assoluta di legge prevista dall'articolo 13 della Costituzione, per cui si rivela necessario provvedere a un'apposita normativa di rango primario, ossia una legge che definisca "le modalità di esercizio e tutela, amministrativa e giurisdizionale, dei diritti fondamentali" (Antigone onlus).

La Corte Costituzionale richiama le norme che disciplinano il trattenimento delle persone in attesa dell'espulsione ossia il censurato articolo 14.2 del Testo Unico sull'Immigrazione e il corrispondente articolo 21.8 del decreto del Presidente della Repubblica n° 394 del 1999. Quest'ultimo quale stabilisce che "le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto", attuando le direttive impartite dal Ministero dell'Interno.

La Corte Costituzionale ritiene che questo quadro normativo sia complessivamente legittimo, e quindi respinge come inammissibili le questioni di legittimità sollevate.

In altre parole, i giudici costituzionali, trovandosi nella posizione di dover giudicare se le norme portate alla loro attenzione fossero rispettose della Costituzione, hanno ritenuto le questioni inammissibili nel senso in cui non violano la Costituzione per sé.

I giudici della Consulta, infatti, ritengono che sussista il vulnus relativo alla riserva di legge assoluta prevista dall'articolo 13.2 della Costituzione, riconoscendo che i "modi" di restrizione della libertà personale previsti nell'attuale disciplina risultano essere fondati su fonti di rango inferiore rispetto alla legge. Ricordando che la privazione della libertà personale corrisponde a un "assoggettamento fisico all'altrui potere" la legge non deve prevedere solo i casi, ma anche i modi in cui questa può essere ristretta. Dichiarò, inoltre, che il citato articolo 21.8 del Decreto del presidente della Repubblica n° 394 del 1999 "non rispetta in alcun modo la riserva assoluta" prevista dall'articolo 13.1 della Costituzione, in quanto viene rimesse a "norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali" l'intera disciplina sui modi di trattenimento nei CPR.

La Corte Costituzionale non è in grado, con il proprio giudizio di legittimità costituzionale, di colmare la grave lacuna normativa che si presenta con questo caso. E' dovere del "legislatore"

introdurre una disciplina delle modalità del trattenimento delle persone presenti nei CPR le che definisca, tra le altre dimensioni, anche quella dei loro diritti fondamentali.

Inoltre, la Consulta richiama la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani ([caso Khlaifia e altri c. Italia](#)) e sottolinea, da una parte, che per garantire la certezza del diritto è “essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente”, e dall’altra che si preveda la possibilità per i migranti trattenuti di ricorrere all’autorità giudiziaria per attivare un’azione risarcitoria in caso di detenzione irregolare (si veda il recente [caso Mansouri c. Italia](#)), in base agli articoli [2043 del codice civile \(Risarcimento per fatto illecito\)](#) e [700 del codice di procedura civile](#) e ai parametri di incostituzionalità indicati dalla giudice ricorrente si aggiungono pertanto quelli degli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Infine, la Corte Costituzionale, nell’esortare il legislatore a prevedere una disciplina adeguata per i “modi” di trattenimento delle persone private della libertà personale all’interno dei CPR ricorda la necessità di procedere a una definizione “più immediata ed efficace tutela processuale” predisponendo un chiaro accesso alla tutela giurisdizionale dei propri diritti per le persone detenute.

CPR: preoccupazioni crescenti

La Corte Costituzionale con la sentenza n° 96 del 3 luglio 2025 si è espressa su una questione molto rilevante nel quadro normativo della gestione degli arrivi delle persone in movimento in Italia. Le questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate inammissibili, perché appunto tra i poteri della Corte non c’è quello di legiferare, prerogativa che in Italia è solo del Parlamento in quanto espressione della volontà popolare. Tuttavia, è chiara l’intenzione di esortare il legislatore a colmare il grave vulnus che al momento rende la detenzione delle persone migranti all’interno dei CPR in contrasto con la costituzione e con la CEDU.

Numerosi rapporti di associazioni e istituzioni indipendenti denunciano le gravi violazioni dei diritti fondamentali che si consumano all’interno dei CPR e lamentano come l’attuale normativa sia inadeguata ad offrire un’effettiva tutela delle persone trattenute.

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT) ha pubblicato il 13 dicembre 2024, a seguito di una visita ad hoc effettuata nel corso dello stesso anno, un [rapporto](#) sul trattamento e sulle condizioni di detenzione dei cittadini stranieri nei CPR di Milano, Gradisca, Potenza e Roma. Nel rapporto il Comitato ha riscontrato gravi criticità rispetto alle garanzie giuridiche a disposizione delle persone trattenute, alla disponibilità di cure mediche (delegate a aziende private), nonché rispetto alla strutture architettoniche e alla trasparenza della gestione dei centri, rilevando come quello dei CPR sia un sistema complessivamente inadeguato a provvedere alle persone trattenute.

Sebbene non abbia avuto un esito tangibile rispetto al giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14.2 del Testo Unico sull’Immigrazione, questa sentenza ha un effetto sulle successive decisioni di convalida e dovrebbe soprattutto stimolare il Parlamento a normare finalmente la materia. La società civile che già da tempo si mobilita contro l’attuale stato di detenzione delle persone in movimento, ha in questa sentenza un ulteriore motivo per esercitare pressione sulle autorità competenti.

7.6 La Corte di giustizia dell'Unione Europea frena sull'esternalizzazione delle procedure di asilo, imponendo un controllo giudiziale sugli "stati d'origine sicuri". La sentenza C-758/24 e C-759/24 del 1 agosto 2025

4 agosto 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-corte-di-giustizia-dellunione-europea-frena-sullesternalizzazione-delle-procedure-di-asilo-imponendo-un-controllo-giudiziale-sugli-stati-dorigine-sicuri-la-sentenza-c-75824-e-c-75924-del-1-agosto-2025>

Paolo De Stefani

Introduzione

Una decisione molto attesa in Italia è stata pubblicata il 1° agosto 2025 dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) sulla spinosa questione della determinazione di alcuni stati extraeuropei come 'paesi sicuri' ai fini della applicazione delle norme sulla protezione internazionale. Alla fine del 2024, infatti, il tribunale di Roma aveva sollevato a distanza di poche settimane uno dall'altro due ricorsi pregiudiziali alla CGUE in occasione della trattazione di altrettanti casi riguardanti due cittadini bengalesi. La loro domanda di protezione internazionale era stata respinta dalla Commissione territoriale competente sostanzialmente sulla base della circostanza che la legge italiana (il decreto-legge 158 del 23 ottobre 2024, che modificato l'art. 2-bis del decreto legislativo 25/2008 che regola la procedura di protezione internazionale) qualificava il Bangladesh come "paese terzo sicuro". (gli altri paesi "sicuri" erano Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. Camerun, Colombia e Nigeria erano stati esclusi perché in alcuni loro territori la "sicurezza" non era garantita. Da segnalare che nel dicembre 2024 la legge 187/2024 ha interamente abrogato l'intero decreto-legge 158/2024 e pertanto, a partire dall'11 dicembre 2024, tale lista non ha più effetti; restano comunque validi e efficaci gli atti adottati fino a quella data e i relativi diritti e obblighi).

Il tribunale di Roma, a cui i due richiedenti asilo si erano rivolti per riformare la decisione, dubitava della conformità di tale legge con alcuni articoli della Direttiva 2013/32 sulla procedura europea di riconoscimento della protezione internazionale, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), che afferma il diritto di ogni individuo a un ricorso effettivo quando sono in gioco dei diritti fondamentali, compreso quello all'asilo. Oltre al diritto eurolunitario, l'applicazione della normativa italiana in questione evidenzerebbe inoltre una violazione degli articoli 6 (giusto processo) e 13 (diritto a un rimedio effettivo) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

La sentenza nelle cause riunite [C-758/24 \(Alace\)](#) e [C-759/24 \(Canpelli\)](#) – entrambi i nomi sono inventati - è stata adottata dalla grande camera della CGUE a termine di una procedura accelerata, ma non in via d'urgenza, come era stato richiesto dallo stato italiano. Alla trattazione hanno fornito il loro contributo con proprie osservazioni, oltre all'Italia, anche molti altri stati membri dell'UE.

Il casi da cui origina la sentenza

I due bengalesi erano stati intercettati su un'imbarcazione che, dalla Libia, li stava trasportando in Italia, sprovvisti di documenti validi per entrare nel paese europeo. In applicazione del Protocollo stipulato tra Italia e Albania sulla gestione dei migranti nonché della legge che dispone la ratifica e l'esecuzione dello stesso Protocollo, legge [14/2024](#), i due migranti erano

stati trasportati nel centro di detenzione amministrativa di Gjadër, in territorio albanese. Per loro infatti, data l'accertata provenienza da un "paese sicuro" e visto che non presentavano profili di "vulnerabilità", risultava applicabile la procedura accelerata di determinazione dello status di protezione internazionale da parte della commissione territoriale di Roma – sezione alla frontiera II, presso la struttura appena inaugurata in territorio albanese. La Commissione aveva respinto le loro domande e, stante l'impossibilità di trattenerli in territorio albanese (le richieste di convalida erano state respinte dal giudice proprio in ragione dei dubbi sulla legittimità della procedura accelerata motivata dal carattere "sicuro" del paese d'origine dei ricorrenti), le autorità italiane avevano disposto il loro trasferimento in Italia, dove i richiedenti avevano impugnato il provvedimento dinanzi al tribunale di Roma. La principale contestazione rivolta alla decisione di rigetto della Commissione territoriale si concentrava sul fatto che, nonostante quanto sostenuto dalle autorità italiane e sancito dal decreto-legge 158/2024, i ricorrenti lamentavano che nel loro caso il paese d'origine non era affatto sicuro, in quanto avevano motivo di temere trattamenti inumani.

La decisione della CGUE era pertanto attesa non solo per le sue conseguenze generali sul modo in cui la legislazione italiana regola le domande di protezione internazionale avanzate da cittadini di paesi terzi qualificati come "sicuri", ma anche per il suo impatto sull'operatività delle strutture create in Albania nel quadro del Protocollo Italia-Albania del 2023. Le funzioni di tali strutture sono infatti strettamente legate alla possibilità di gestire in modo rapido e in un paese estero le procedure accelerate di determinazione di status per migranti (intercettati nel Mediterraneo dalla Marina militare italiana) aventi la cittadinanza di paesi terzi "sicuri". Vale ricordare che quelli del Tribunale di Roma non sono gli unici rinvii pregiudiziali alla CGUE di giudici italiani in riferimento a varie disposizioni della legge nazionale in materia di procedura accelerata, specie in quanto applicata nelle strutture extraterritoriali costruite in Albania. Su alcuni di questi dubbi si è espressa anche la [Corte di Cassazione, Sezione I, ordinanza interlocutoria n. 34898, 30 dicembre 2024](#), sospendendo ogni ulteriore intervento in attesa della pronuncia della CGUE.

La questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia

I giudici italiani hanno sottoposto alla CGUE una questione pregiudiziale articolata in quattro punti.

In primo luogo chiedono se uno stato possa determinare con una legge (il decreto-legge 158/2024) il carattere di "paese sicuro" dello stato di origine di un migrante o se questa condotta sia incompatibile con gli articoli 36, 37 e 46 della [Direttiva 2013/32](#), da interpretare alla luce dell'articolo 47 CDFUE. Il fatto che tale qualificazione sia presente in una norma di legge sembrerebbe infatti suggerire che faccia venire meno ogni discrezionalità, per un giudice investito della questione, nel discostarsi da tale determinazione. Ciò sarebbe in contrasto con quanto dispongono le norme europee, che in questi casi prevedono una presunzione relativa di infondatezza della domanda, confutabile dal richiedente asilo che provi l'esistenza, nel paese d'origine, di un pericolo di persecuzione, tortura, ecc.

In secondo luogo, il tribunale di Roma osserva che il decreto-legge 158/2024 fonda la propria lista dei paesi sicuri, tra cui il Bangladesh, su "riscontri rinvenuti dalle fonti di informazione fornite dalle organizzazioni internazionali competenti": un riferimento molto generico che non consente agli interessati di contestare la fondatezza di tali informazioni. Collegata a questo problema è la terza domanda: il giudice italiano si chiede se sia consentito in base alle norme europee – anche nel silenzio della legge italiana – utilizzare qualunque fonte affidabile da cui si possa dedurre che lo stato designato sicuro dalla legge in realtà non lo è. Senza tale possibilità di provare il contrario, il diritto di impugnare davanti al giudice il rigetto della domanda di protezione internazionale sarebbe privo di effettività.

Infine, ci si chiede se l'articolo 2-bis del decreto legislativo 25/2008 sulla procedura di asilo che, riformato nel 2024, riconosce espressamente che non è possibile considerare sicuri paesi in cui una porzione del territorio non è sicura (e per questo non prevede nella lista dei paesi sicuri Camerun, Colombia e Nigeria), ma nondimeno ammette che possano essere considerati "sicuri"

stati in cui esistano rischi per alcune categorie di persone, sia in linea con l'articolo 37 della Direttiva 2013/32 e con l'allegato 1 alla stessa Direttiva, in base al quale è "sicuro" lo stato in cui "non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni [...], né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". Il dubbio sulla legittimità della disposizione sorge anche alla luce del contenuto dell'articolo 61.2 del [Regolamento 2024/1348](#) che nel 2026 sostituirà, abrogandola, la Direttiva 2013/32. In esso infatti si legge che "La designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili". Si palesa quindi una contraddizione tra la Direttiva 2013/32, che collega il carattere "sicuro" di uno stato alla "generale e costante" mancanza di persecuzioni, tortura, ecc., e il Regolamento 2024/1348, in qualche modo anticipato dalla norma italiana, che prevede eccezioni territoriali e per categorie di persone.

La risposte della Corte di giustizia dell'UE

La sentenza della CGUE riprende ampiamente la giurisprudenza precedentemente formatasi in merito alla procedura speciale prevista dalla Direttiva 2013/32 per i migranti provenienti da paesi designati come "sicuri". La specialità di tale procedura consiste, tra le altre cose, nel fatto di prevedere tempi ridotti per la trattazione dei casi (in base alla normativa vigente in Italia, la Commissione territoriale in alcune ipotesi deve pronunciarsi entro un termine massimo di sette giorni) e di potersi svolgere alla frontiera del paese o in zone di transito – ovvero, come previsto dal Protocollo italo-albanese, in una struttura gestita dallo stato su territorio estero. Tale procedura accelerata di determinazione dello status si svolge quindi in deroga alle disposizioni ordinarie. La deroga non riguarda solo i tempi, ma anche la circostanza che il richiedente asilo che non abbia consegnato il "passaporto o altro documento equipollente" o che non abbia prestato "idonea garanzia finanziaria", può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura accelerata "al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato".

Il tema delle procedure accelerate è stato affrontato in varie sentenze della CGUE, in particolare nella causa [C-406/22](#) del 4 ottobre 2024, quella che ha dato origine a varie pronunce dei giudici italiani che hanno in buona parte bloccato l'attuazione del Protocollo Italia-Albania, e che ha anche motivato il decreto-legge 158/2024. In effetti, la sentenza del 1 agosto 2025 della Grande Camera in buona parte ribadisce i contenuti della decisione dell'ottobre 2024.

Sul primo punto sollevato dal tribunale di Roma, la CGUE afferma che nulla nella Direttiva 2013/32 e nella CDFUE impedisce a uno stato di designare con un proprio atto legislativo la lista di stati terzi "sicuri, a patto che questo non limiti in alcun modo il diritto del cittadino di uno di tali stati che ha presentato una domanda di protezione internazionale di impugnare davanti a un giudice la legittimità di tale determinazione, anche nel quadro della procedura accelerata di trattazione della domanda di protezione.

La determinazione di uno stato come rientrante tra i paesi "sicuri" ai sensi della normativa nazionale non può essere fatta, come è avvenuto con il decreto-legge 158/2024, sulla base di generici riferimenti a informazioni in suo possesso, ma indicando le fonti utilizzate e garantendo un accesso adeguato alle stesse. L'articolo 37 della Direttiva 2013/32, in particolare, menziona le informazioni fornite da altri Stati membri, l'Agenzia per l'Asilo, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali. Senza questa trasparenza, il cittadino non sarebbe in condizione di confutare la presunzione di "paese d'origine sicuro" avanzata dallo stato – non potrebbe nemmeno valutare se è il caso di impugnare in sede giudiziaria il rigetto della sua domanda da parte della Commissione. Inoltre, il giudice deve essere in grado di raccogliere qualunque altro elemento di prova per verificare l'esistenza o meno, allo stato presente (ex nunc), di elementi che giustificano la designazione di uno stato come paese sicuro, escludendo il rischio di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o violenza indiscriminata da cui dipende il riconoscimento o meno del diritto alla protezione internazionale. In questo, l'autorità giudiziaria deve rispettare il principio del contraddittorio tra le parti, nonché basarsi su fonti di informazione affidabili.

Infine, alla luce dell'articolo 37 della Direttiva 2013/32, come va esclusa l'ipotesi che uno stato possa qualificare come "sicuro" uno stato in cui esistono porzioni di territorio non sicure (era questo uno dei punti decisi nella sentenza C-406/22 del 4 ottobre 2024), allo stesso modo non si può considerare sicuro il paese d'origine di un migrante che garantisca sicurezza solo a una porzione dei propri cittadini. Concludere diversamente, infatti, porterebbe a estendere a una più vasta categoria di richiedenti asilo una norma, quella sulla procedura accelerata, concepita come in deroga al procedimento ordinario. È vero che queste limitazioni territoriali e per categorie di persone sono esplicitamente introdotte nel nuovo Regolamento 2024/1348, destinato a sostituire la Direttiva 2013/32 (e, in effetti, il governo italiano ha in qualche modo inteso anticipare tale norma, che di fatto rischia di rendere ordinaria la procedura accelerata che la Direttiva considerava eccezionale). Tuttavia, nonostante la Commissione abbia presentato una proposta per anticipare l'entrata in vigore degli articoli del Regolamento 2024/1348 riguardanti i paesi terzi d'origine sicuri ([COM/2025/186 final](#)), per ora la data di entrata in vigore del Regolamento resta il 12 giugno 2026, e quindi, al momento, è la Direttiva 2013/32 a fornire il parametro legale eurounitario che le normative nazionali devono rispettare.

Conclusione

La sentenza della CGUE nei casi C-758/24 e C-759/24 ribadisce che la procedura accelerata prevista per i richiedenti asilo provenienti da paesi per i quali vale una presunzione di sufficiente garanzia dei diritti umani resta un'eccezione alla regola e che agli stati non è consentito costruire scorciatoie normative che estendano oltre i limiti attuali la portata delle norme derogatorie previste dal diritto eurounitario vigente. La decisione della CGUE pone quindi un freno alle intenzioni del governo italiano di esternalizzare in modo massiccio la gestione dei flussi migratori irregolari provenienti dalla costa nordafricana. Lo fa usando argomenti che appaiono anche più rigorosi di quelli prefigurati dall'ordinanza interlocutoria della Cassazione sopra citata, dal momento che quest'ultima si dimostrava disposta a considerare compatibile con la Direttiva 2013/32 la norma italiana che faceva salvo il carattere "sicuro" dello stato d'origine del richiedente pur in presenza di casi di persecuzione, purché limitati a "categorie" di individui.

Le strutture per migranti irregolari costruite in Albania, presentate come idonee a ospitare, una volta messe a regime, fino a 3000 persone contemporaneamente e che impegnano un volume di spesa [valutato in circa 650 milioni](#) tra 2024 e 2028, nei mesi di operatività tra il 2024 e il 2025 hanno ospitato per pochi giorni poche decine di persone, anche a fronte delle numerose decisioni dei giudici di non convalidare il trattenimento in tale sede delle persone la cui domanda di protezione internazionale era stata rigettata. Alla luce della impossibilità di usare le strutture in Albania per le finalità previste, il governo italiano ha optato per un parziale cambiamento della loro destinazione d'uso, adibendole a centro per il rimpatrio (CPR), in forza del [decreto-legge 37 del 25 marzo 2025](#) che ha modificato a questo fine l'articolo 3 della legge [14/2024](#), operando peraltro un'ulteriore forzatura, trattandosi del primo centro per il rimpatrio extraterritoriale.

È possibile che, con l'entrata in vigore (forse anticipata rispetto al giugno 2026) degli strumenti normativi del Patto europeo su immigrazione e asilo, l'assetto creato dalla recente legislazione italiana venga alla fine sanato, visto che anche i regolamenti europei sembrano orientati nel senso di normalizzare il ricorso a procedure accelerate, che tendono a diventare la regola, piuttosto che l'eccezione, sfruttando il dispositivo del paese di origine (o anche di transito) "sicuro" come grimaldello per forzare il sistema di garanzie. Per il momento, tuttavia, l'operazione tentata dallo stato italiano ha incontrato la diga del diritto dell'Unione.

7.7 Compatibilità tra direttive europee e trattenimento di cittadini stranieri irregolari nei CPR in Albania: la Cassazione chiede il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

8 agosto 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/compatibilita-tra-direttive-europee-e-trattenimento-di-cittadini-stranieri-irregolari-nei-cpr-in-albania-la-cassazione-chiede-il-rinvio-pregiudiziale-alla-corte-di-giustizia-dellunione-europea>

Con l'ordinanza n. 23105, depositata il 20 giugno 2025, la prima sezione penale della Corte di Cassazione ha sottoposto, in via pregiudiziale, due quesiti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) riguardanti il trattenimento di due richiedenti asilo nel Centro per i rimpatri (CPR) di Gjader in Albania. La questione pregiudiziale si aggiunge a quella recentemente decisa dalla CGUE nei casi C-758/24 e C-759/24 circa la compatibilità della normativa italiana sulla gestione delle domande di protezione internazionale avanzate da cittadini provenienti da Paesi terzi sicuri e che indirettamente investiva l'operatività delle strutture per migranti irregolari create dal governo italiano in Albania. Su tale giurisprudenza v. un commento [qui](#).

L'ordinanza è stata emessa riunendo due procedimenti caratterizzati da profili comuni, relativi a due cittadini stranieri irregolari per i quali è stata ordinata l'espulsione e il successivo trasferimento al Centro per i rimpatri di Gjader, dove hanno presentato domanda di protezione internazionale. Per entrambi i casi, la richiesta di trattenimento nel CPR in Albania non era stata convalidata dalla Corte di appello di Roma per possibili incompatibilità con le normative europee in materia di rimpatri e protezione internazionale. Nello specifico, la Corte aveva fatto riferimento al diritto del richiedente asilo di rimanere sul territorio italiano finché non venga presa una decisione sulla sua domanda e sia trascorso il termine per l'eventuale impugnazione, come stabilito dalla [Direttiva 2013/32/UE](#). Il Ministero dell'Interno aveva impugnato la decisione della Corte con ricorso per cassazione, sostenendo che il centro di Gjader è giuridicamente equivalente a un CPR italiano ai sensi dell'articolo 3.4, legge n. 14 del 2024 che ha dato esecuzione [all'accordo bilaterale tra Italia e Albania in materia di migrazione \(Protocollo Italia-Albania\)](#), a sua volta modificata dal decreto-legge 37/2025. Conseguentemente, al suo interno si applicherebbero le regole italiane sul trattenimento, le quali prevedono che in caso di domanda di asilo ritenuta strumentale ad evitare l'espulsione, si possa proseguire con il trattenimento nella struttura, in questo caso il CPR di Gjader.

La Corte di Cassazione, sulla base dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ha chiesto un'interpretazione pregiudiziale alla CGUE su due punti:

- Compatibilità tra la [Direttiva 2008/115/CE](#) e il Protocollo Italia-Albania (art. 3, co. 2, legge n. 14/2024). La Corte solleva dubbi sulla legittimità del trattenimento in Albania di cittadini di Paesi terzi destinatari di provvedimenti convalidati o prorogati, qualora manchi una concreta prospettiva di rimpatrio. Secondo il diritto UE, il trattenimento deve essere finalizzato al rimpatrio e circoscritto temporalmente alla verifica giurisdizionale dei presupposti. Il trasferimento verso uno Stato terzo, che non corrisponde né al Paese d'origine né a quello di transito, potrebbe risultare incompatibile con tali principi.
- Compatibilità tra l'articolo 9 della Direttiva 2013/32/UE e il Protocollo Italia-Albania. Si chiede se sia conforme al diritto UE il trattenimento in Albania di migranti irregolari che hanno presentato una domanda di protezione internazionale valutata come "strumentale" e per questo motivo sottoposta a trattenimento. Il dubbio riguarda la possibile violazione del diritto a rimanere nel territorio dello Stato membro (e quindi

non in un CPR situato in Albania) fino all'esame sostanziale della domanda di asilo, come previsto dalla normativa europea.

La CGUE sarà dunque chiamata a definire i confini di compatibilità tra normativa nazionale e diritto europeo, in una valutazione che va oltre i singoli casi esaminati e che potrebbe avere significative implicazioni sull'operatività del Protocollo Italia-Albania.

7.8 L'Italia risponde alle preoccupazioni delle Nazioni Unite sul rimpatrio volontario umanitario dalla Libia

12 settembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/litalia-risponde-alle-preoccupazioni-delle-nazioni-unite-sul-rimpatrio-volontario-umanitario-dalla-libia>

Nell'aprile 2025, i relatori speciali delle Nazioni Unite e il gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria hanno inviato una comunicazione congiunta al governo italiano ([AL ITA 4/2025](#)), sollevando serie preoccupazioni in merito al sostegno finanziario dell'Italia ai programmi di rimpatrio volontario umanitario (VHR) in Libia. Queste iniziative, attuate dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), fanno parte del più ampio quadro di assistenza al rimpatrio volontario e al reinserimento (AVRR) e mirano ad assistere i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo nel ritorno ai loro paesi di origine.

Gli esperti hanno evidenziato questioni quali la mancanza di un giusto processo, la discutibile volontarietà dei rimpatri, la potenziale esposizione a violazioni dei diritti umani e l'insufficiente sostegno al reinserimento. Hanno inoltre espresso preoccupazione per l'esternalizzazione del controllo della migrazione, la cooperazione con le autorità libiche che, secondo quanto riferito, non rispettano i diritti fondamentali, la protezione dei dati e il rispetto del principio di non respingimento. Per ulteriori dettagli sulla comunicazione originale, [cliccare qui](#).

Il 21 luglio 2025 l'Italia ha presentato la sua [risposta formale](#), ora disponibile al pubblico. La risposta delinea la posizione del governo sulle preoccupazioni sollevate, fornendo spiegazioni sui programmi VHR, sulla loro attuazione e sulle relative misure di controllo e salvaguardia.

Natura dei programmi VHR e AVRR

L'Italia spiega che il VHR è un adattamento del modello AVRR dell'OIM, concepito per contesti complessi e insicuri come quello libico. La risposta distingue tra i rimpatri forzati, che derivano da un ordine di espulsione, e il VHR, che descrive come volontario.

Secondo la risposta, il VHR è offerto ai migranti che desiderano tornare ma non sono in grado di farlo in modo indipendente. L'OIM si assume tutte le responsabilità logistiche e finanziarie, compresi i documenti, il trasporto e il sostegno al reinserimento. Queste misure di reinserimento, come l'assistenza finanziaria, la formazione professionale e il microcredito, sono coerenti con i principi dell'AVRR per promuovere un reinserimento sostenibile.

Garanzie e volontarietà

La risposta sottolinea che sia le procedure AVRR che quelle VHR seguono l'approccio basato sui diritti dell'OIM, che include il consenso libero, preventivo e informato. I migranti possono ritirarsi in qualsiasi momento, anche immediatamente prima della partenza. Il processo prevede consulenza multilingue, screening della vulnerabilità e sostegno alla salute mentale per garantire un processo decisionale informato. L'Italia sottolinea inoltre l'uso del Quadro di riferimento dei principi delle Nazioni Unite per gli interventi nei centri di detenzione e il meccanismo di feedback interagenzia per la trasparenza e la responsabilità.

Monitoraggio e valutazione

L'Italia spiega che, prima di finanziare il progetto “Sostegno multisettoriale ai migranti vulnerabili in Libia”, la sua Direzione Generale per i Cittadini Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie ha condotto approfondite revisioni delle procedure dell'OIM. L'OIM è tenuta a presentare relazioni semestrali sullo stato di avanzamento dei lavori e una relazione finale narrativa e finanziaria. Il monitoraggio comprende visite sul campo, interviste e feedback delle parti interessate per migliorare l'attuazione e ridurre i rischi.

Protezione dei dati

In risposta alle preoccupazioni relative alla raccolta dei dati, l'Italia afferma che la Matrice di monitoraggio degli sfollati (DTM) dell'OIM non raccoglie identificativi personali ed è conforme ai principi di protezione dei dati dell'OIM e all'approccio “Do No Harm”. Le informazioni raccolte vengono aggregate e utilizzate esclusivamente per scopi umanitari.

Conformità delle operazioni di ricerca e soccorso

L'Italia ribadisce che le sue operazioni di ricerca e soccorso (SAR) sono conformi al diritto marittimo internazionale, compresa la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso marittimo. Le operazioni sono coordinate dal Centro di coordinamento del soccorso marittimo italiano all'interno della regione SAR nazionale e sono svolte senza discriminazioni, in linea con gli standard internazionali.

7.9 Il rapporto di ActionAid-Università di Bari sul Centro di Detenzione di Gjader: Un Esempio di Esternalizzazione del Controllo delle Migrazioni

20 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-rapporto-di-actionaid-universita-di-bari-sul-centro-di-detenzione-di-gjader-un-esempio-di-esternalizzazione-del-controllo-delle-migrazioni>

Caterina Rigo

Introduzione

Il Centro di Detenzione di Gjader, in Albania, rappresenta un esempio emblematico della crescente esternalizzazione del controllo delle migrazioni in Europa. Questo approccio, che prevede la collaborazione con paesi terzi per gestire i flussi migratori e i rimpatri, ha sollevato interrogativi cruciali sul rispetto dei diritti umani e sulla legalità internazionale. Il Rapporto ActionAid-Università di Bari (UniBA) documenta come le condizioni di detenzione a Gjader siano gravemente insufficienti e non rispondano agli standard internazionali, con violazioni documentate dei diritti fondamentali dei migranti trattenuti, in particolare riguardo al diritto d'asilo e alla protezione contro il rimpatrio verso paesi in cui potrebbero subire persecuzioni.

Il modello di Gjader come strumento di esternalizzazione delle politiche migratorie

Il modello di Gjader rappresenta un esempio emblematico della crescente tendenza alla esternalizzazione delle politiche migratorie seguita dall'Italia. Il governo italiano collabora con quello albanese per gestire in territorio albanese il trattamento dei migranti diretti in Italia. Questa pratica, che implica l'affidamento della gestione delle frontiere europee a paesi al di fuori dell'Unione Europea (UE), ha suscitato gravi preoccupazioni sia sul piano giuridico sia per i diritti umani dei migranti.

Il centro di detenzione di Gjader è stato creato nell'ambito di un accordo bilaterale tra Italia e Albania, volto a decongestionare i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) in Italia, dove i

migranti in attesa di espulsione sono trattenuti in condizioni spesso critiche. La decisione di trasferire migranti presenti o diretti in Italia in un centro di detenzione in Albania ha sollevato preoccupazioni legate alla legittimità di tali accordi, in quanto potrebbero violare principi cardine del diritto internazionale, tra cui il diritto d'asilo e il principio di non-refoulement, sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione. Secondo il Rapporto ActionAid-UniBA, la detenzione dei migranti in Albania riduce notevolmente l'accesso alle protezioni previste dal diritto europeo, in particolare alla procedura d'asilo. In Italia, i migranti hanno la possibilità di presentare domanda di asilo e di beneficiare delle tutele previste dalla Direttiva 2013/32/UE sulle procedure di asilo e dal Regolamento di Dublino (Regolamento (UE) n. 604/2013), che stabilisce i criteri per determinare quale Stato membro dell'UE è responsabile per l'esame delle domande di asilo. Tali disposizioni garantiscono che i migranti non siano esposti a persecuzioni o a trattamenti contrari alla Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), in particolare all'articolo 3, che proibisce la tortura e i trattamenti inumani o degradanti.

In Albania, paese non membro dell'UE, i migranti trasferiti al centro di detenzione di Gjader non hanno la stessa possibilità di accesso alla protezione giuridica garantita in Italia. L'Albania, pur essendo firmataria della Convenzione di Ginevra e della CEDU, ha una capacità limitata di offrire procedure di asilo conformi agli standard europei. L'accordo Italia-Albania prevede che ai migranti del Centro si applichi in toto la normativa italiana, ma questa previsione non è considerata una garanzia sufficiente.

La violazione del principio di non-refoulement

Un'altra questione cruciale riguarda il principio di non-refoulement, che vieta il rimpatrio di migranti verso paesi in cui rischiano di subire torture o trattamenti disumani. Nel caso di Gjader, i migranti detenuti nel centro albanese potrebbero essere rimpatriati in paesi come la Siria o l'Egitto, dove la loro vita e la loro integrità fisica sono a rischio. La violazione di questo principio fondamentale è stata documentata anche nelle operazioni di esternalizzazione dell'Italia con la Libia, come denunciato, tra gli altri, nel [Rapporto 2024 di Mediterranea Saving Humans](#), che ha evidenziato il rischio di torture e abusi nei centri di detenzione libici.

Le critiche al modello di Gjader si concentrano principalmente sul fatto che, trasferendo i migranti in un paese terzo come l'Albania, l'Italia elude il controllo giuridico da parte delle istituzioni europee, riducendo la trasparenza e il monitoraggio sulle condizioni di detenzione. In tale contesto, il Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa (CPT) ha più volte sottolineato che la mancanza di accesso a un sistema di protezione giuridica adeguato espone i migranti a violazioni dei loro diritti fondamentali, compreso il diritto a non essere esposti a trattamenti crudeli, disumani o degradanti (CPT, 2023).

Violazioni sistemiche e vuoti di tutela nel contesto dell'esternalizzazione

Il rapporto ActionAid – Università di Bari sul Centro di detenzione di Gjadër analizza la struttura come un caso emblematico di esternalizzazione del controllo delle migrazioni, evidenziando come la gestione del centro, istituito tramite accordo bilaterale e affidato all'ente esterno Medihospes, rifletta le dinamiche italiane di outsourcing delle politiche di frontiera (ActionAid, 2023). Il documento è articolato in una sintesi iniziale, un quadro giuridico e storico, una sezione metodologica basata su missioni di monitoraggio, richieste FOIA e interviste sul campo, un'analisi dei dati relativi ai flussi e ai costi e capitoli dedicati alle criticità strutturali, sanitarie e ai diritti fondamentali (Università di Bari, Dipartimento di Scienze Politiche, 2023). Il rapporto è stato prodotto da un'équipe di ricercatori universitari e analisti di ActionAid mediante lavoro d'archivio, visite dirette al centro e raccolta sistematica di testimonianze, ed è stato presentato all'interno delle iniziative del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI, 2023).

Il Rapporto ActionAid ha documentato gravi violazioni dei diritti umani a Gjader, descrivendo le condizioni di vita nel centro come disumane e degradanti. I migranti detenuti affrontano carenze di cibo e acqua potabile, e un insufficiente accesso a cure mediche, comprese quelle psichiatriche (Mediterranea Saving Humans, 2024).

Le organizzazioni per i diritti umani come “Melting Pot Europa” e “Mediterranea Saving Humans” hanno più volte denunciato queste pratiche, considerando la mancanza di tutele legali adeguate per i migranti detenuti in Albania (Melting Pot, 2024).

Confronto con altri modelli di esternalizzazione delle politiche migratorie in Europa

Il modello di Gjader non è unico in Europa. Altri paesi hanno intrapreso politiche simili di esternalizzazione delle politiche migratorie, incentrate sul trasferimento della gestione dei migranti verso paesi terzi.

Italia e Libia: L'Italia ha firmato un accordo con la Libia per fermare i migranti prima che raggiungano le coste italiane, trasferendoli in centri di detenzione libici. Le violazioni dei diritti umani nei centri libici sono state ripetutamente documentate, con migliaia di migranti che affrontano torture, violenze fisiche e traffico di esseri umani. Le Nazioni Unite [hanno più volte denunciato la Libia](#) come un "paese non sicuro" per il rimpatrio dei migranti.

Spagna e Marocco: La Spagna ha siglato accordi con il Marocco per impedire ai migranti di raggiungere le Canarie e le enclavi spagnole di Ceuta e Melilla. I migranti detenuti in Marocco sono frequentemente vittime di abusi da parte della polizia marocchina, come denunciato, tra gli altri, da [Melting Pot Europa](#).

Regno Unito e Ruanda: Il [Regno Unito ha stipulato un controverso accordo con il Ruanda](#) per deportare i richiedenti asilo nel paese africano che dovrebbe trattare le loro domande. Le organizzazioni per i diritti umani hanno sollevato preoccupazioni sul fatto che il Ruanda possa garantire adeguate tutele legali per i migranti, sollevando dubbi sulla protezione internazionale offerta nel paese. Alla fine, l'accordo non è diventato operativo, ma ci sono state ripetute proposte di reintegrarlo.

Questi esempi evidenziano come l'esternalizzazione delle politiche migratorie possa compromettere gravemente i diritti umani dei migranti e sollevano preoccupazioni sul rispetto delle norme internazionali in materia di asilo e protezione dei rifugiati.

Conclusioni

Il Centro di Detenzione di Gjader rappresenta una minaccia per i diritti umani e per la legalità internazionale. Come esempio di esternalizzazione del controllo delle migrazioni, la sua esistenza e gestione sollevano seri dubbi sulla conformità con gli standard internazionali. È essenziale che la comunità internazionale intervenga per garantire che i migranti non siano oggetto di scambio nei negoziati tra i vari paesi in materia di politiche migratorie, ma che venga tutelato il loro diritto a vivere in condizioni di dignità, sicurezza e rispetto dei diritti umani fondamentali.

8. L'Italia, le Nazioni Unite e il diritto alla casa

8.1 Ancora critiche dai Relatori Speciali delle Nazioni Unite al “pacchetto sicurezza”: compromesso il diritto alla casa

24 gennaio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/ancora-critiche-dai-relatori-speciali-delle-nazioni-unite-al-pacchetto-sicurezza-compromesso-il-diritto-alla-casa>

Paolo De Stefani

Un'altra [comunicazione, datata 20 gennaio 2025](#), è stata inviata da due relatori speciali del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite all'indirizzo del governo italiano in riferimento al disegno di legge disegno di legge n. 1660 approvato dalla Camera a Settembre 2024 - ora ddl 1236, cosiddetta “pacchetto sicurezza”. Si aggiunge a [precedente comunicazione](#) datata 19 dicembre 2024 ([già commentata](#)) avanzata da sei relatori speciali e che sollevava come principale motivo di preoccupazione legata al “pacchetto sicurezza” la potenziale limitazione della libertà di riunione, nonché la presenza di misure discriminatorie nei riguardi di migranti e detenuti.

La comunicazione dei relatori speciali su alloggio adeguato e estrema povertà

In questo nuovo documento, Balakrishnan Rajagopal, Special Rapporteur su “alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di vita adeguato e al diritto di non-discriminazione in tale contesto” e Olivier De Schutter, Special Rapporteur su “povertà estrema e diritti umani”, si concentrano su alcuni passaggi del disegno di legge che interessano le occupazioni di abitazioni e gli sfratti forzati.

Se adottata, la legge in discussione al Senato opererebbe una criminalizzazione della condizione di chi non è in grado di pagare per l'affitto della casa e ridurrebbe le garanzie previste dalla legge in caso di sfratto, provocando un aumento del numero dei senzatetto.

Il nuovo reato di occupazione arbitraria di immobile di abitazione

Le critiche dei relatori speciali si appuntano sull'art. 10 del disegno di legge, che introdurrebbe l'art. 634-bis del codice penale per punire con la reclusione da due a sette anni chiunque usando violenza o minacce occupi illegalmente un'abitazione altrui o impedisca l'accesso al proprietario o a chi la detiene legalmente. La norma punisce anche con la stessa severità “chiunque si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile, ovvero riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione medesima”. Non è punibile l'occupante che collabori con le autorità nel liberare l'immobile e si procede d'ufficio se il bene appartiene a persona incapace per età o malattia.

Il disegno di legge prevede anche modifiche al codice di procedura penale, disponendo che la polizia giudiziaria, nel caso in cui la casa sia richiesta dal proprietario come propria unica abitazione, può ordinare il rilascio immediato dell'abitazione che appaia occupata arbitrariamente; in caso di opposizione, la polizia può disporre il rilascio forzato della casa occupata e il pubblico ministero deve pronunciarsi entro 48 ore, salvo il caso in cui ritenga illegittimo l'operato della polizia; la convalida del rilascio dell'immobile da parte del tribunale deve avvenire entro altre 48 ore.

Il nuovo articolo 634-bis si aggiungerebbe all'art. 633 (invasione di terreni e edifici) che prevede come pena la reclusione da 1 a tre anni (aggravata in caso l'invasione comporti pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica) e l'art. 634 (turbativa violenza del possesso di immobili, punito come la reclusione fino a due anni).

Una norma che colpisce anche le occupazioni di necessità

La comunicazione dei due esperti delle Nazioni Unite esprime preoccupazione per il fatto che la norma condanni specificamente gli atti di violenza o minaccia commessi in occasione di sgomberi di edifici occupati, come se le norme penali generali su tali atti non fossero sufficientemente severe. Anche le modalità abbreviate di espulsione sollevano perplessità, in particolare perché non consentono la ricerca di soluzioni alloggiative alternative per chi viene espulso dalla casa che abitava senza titolo.

L'art. 634-bis, se adottato, non consentirebbe di distinguere situazioni tra loro diverse. La misura, infatti, si applicherebbe ad occupanti di necessità, come persone che non possono pagare per un alloggio alternativo a quello occupato illegittimamente, persone che non possono provare il titolo che ha dato loro il diritto di abitare in un certo alloggio (accordi solo orali, alloggio in cambio di servizi, ecc.), o persone che si sono installate in edifici abbandonati o che vivono in campi o insediamenti abusivi. La loro condizione sarebbe equiparata a quella di criminali che non agiscono per necessità, ma per lucro.

Nella attuale situazione di diffusa precarietà salariale e abitativa e con 150.000 sfratti esecutivi pendenti e altrettanti aste giudiziarie di immobili che l'acquirente non riesce più a pagare, adottare una simile legislazione comporterebbe una serie di possibili violazioni di standard internazionali sui diritti economici e sociali. Gli esperti si riferiscono all'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, in particolare il diritto a un alloggio adeguato.

Una norma che può colpire i difensori dei diritti dei più poveri

La Comunicazione critica, in primo luogo, la norma che prevede sanzioni penali anche per chi "si intromette o coopera nell'occupazione dell'immobile" o si oppone agli sgomberi, osservando che queste attività sono proprie anche di "organizzazioni di società civile che difendono i diritti umani, quali associazioni di inquilini o organismi che proteggono persone in situazione di precarietà o che assistono chi vive in insediamenti informali e senza titolo legale. Costoro spesso interferiscono nei conflitti con i proprietari di casa a vantaggio delle persone che vi vivono senza titolo legale con l'obiettivo di regolarizzare la loro posizione, prevenire il fenomeno dei senzatetto o trovare soluzioni alloggiative alternative".

Una norma che non protegge i più poveri e fa fare un passo indietro alla tutela dei diritti

Criminalizzare le pratiche tipiche degli squatter e delle persone senza fissa dimora, che non hanno modi alternativi di accedere al diritto alla casa, imponendo pesanti sanzioni penali a causa del loro stato di indigenza o per non avere un valido titolo di alloggio, impatta in maniera sproporzionata sul diritto alla libertà e alla sicurezza personale (protetti dal Patto sui diritti civili e politici, in particolare art. 9) e può in taluni casi tradursi in trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (contrari alla Convenzione contro la tortura). Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha più volte ricordato nei suoi General Comments che il rispetto del diritto all'alloggio implica che una persona non possa essere privata dell'abitazione in cui vive – qualunque sia il titolo in suo possesso, o anche in mancanza di qualsiasi titolo – se non è presente una soluzione alternativa che la preservi dallo stato di senzatetto. Una norma penale come quella prevista al disegno di legge sicurezza moltiplicherebbe i casi di individui senza casa senza peraltro che le politiche nazionali abbiano previsto misure sociali per ovviare a tale fenomeno, senza contare che gli individui e le famiglie prive di risorse continuerebbero a occupare abusivamente alloggi, lasciando gli enti locali e il terzo settore soli ad affrontare l'emergenza. Inoltre, la misura potrebbe costituire un passo indietro dello stato rispetto al godimento dei diritti sociali, possibile solo se esistono stringenti motivi e una completa mancanza di risorse.

Domande aperte e richieste reiterate

La comunicazione si conclude chiedendo allo stato italiano ulteriori informazioni circa l'analisi dell'eventuale impatto della legge sulle condizioni di vita di senzatetto, persone in situazione di povertà estrema, migranti, minoranze, comunità rom; misure prese per offrire soluzioni alternative alle persone sfrattate; misure per prevenire o contenere il fenomeno degli sfratti incolpevoli, cioè dovuti a oggettiva sopravvenuta incapacità di pagare; misure per affrontare la carenza di alloggi e il sostegno agli inquilini.

Si segnala - come del resto fa anche la Comunicazione commentata – che gli stessi due relatori speciali Rajagopal e De Schutter, avevano inviato all'Italia [una comunicazione su temi simili](#) nell'ottobre del 2023, in occasione della discussione di un precedente disegno di legge poi confluito nel “pacchetto sicurezza” sempre mirante a introdurre il reato di occupazione di abitazione altrui. La [stringata risposta](#) del governo italiano del dicembre 2023 menzionava il fatto che due misure (il fondo nazionale di sostegno alle locazioni e il fondo per la morosità incolpevole) venivano a compensare l'eventuale impatto negativo della norma in discussione. Nel 2025, i relatori speciali osservano che purtroppo entrambi i fondi risultavano sospesi nel 2024 (il secondo è stato ripristinato dal governo nel 2025), mentre anche altre misure di sostegno al reddito (compreso il cosiddetto reddito di cittadinanza) avevano subito sostanziali riduzioni.

8.2 Comunicazione all'Italia da parte dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite riguardo agli sfratti forzati di gruppi vulnerabili

27 febbraio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/comunicazione-allitalia-da-parte-dei-relatori-speciali-delle-nazioni-unite-riguardo-agli-sfratti-forzati-di-gruppi-vulnerabili>

Anastasiia Zadiraka

Introduzione e tema principale

Il 27 febbraio 2025, Balakrishnan Rajagopal, Relatore speciale sul diritto ad un alloggio adeguato; Heba Hagrass, Relatrice speciale sui diritti delle persone con disabilità; Margaret Satterthwaite, Relatrice speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati; Claudia Mahler, esperta indipendente sulla fruizione di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane, e Olivier De Schutter, relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, hanno inviato una comunicazione ([AL ITA 2/2025](#)) al governo italiano in merito alla violazione del diritto a un alloggio adeguato per le persone in situazioni di vulnerabilità e del diritto al ricorso attraverso la pratica degli sfratti forzati. Gli esperti hanno affermato che il governo italiano ignora le misure provvisorie, non fornisce consultazioni autentiche con le persone interessate e non offre alternative abitative adeguate per proteggerle dalla condizione di senzatetto e/o dalla separazione forzata dalle loro famiglie.

I relatori hanno inoltre espresso grave preoccupazione per il fatto che questi sgomberi forzati siano stati effettuati durante o all'indomani della pandemia di COVID-19, un periodo in cui molte persone e famiglie hanno dovuto affrontare gravi difficoltà economiche.

Inoltre, la comunicazione critica anche la preoccupante tendenza italiana alla finanziarizzazione dell'edilizia, che consiste in un mercato immobiliare non regolamentato, basato sullo squilibrio economico e sull'esclusione di ampie fasce della società.

L'obiettivo principale della comunicazione è un documento pubblicato nel marzo 2022 dall'Avvocatura dello Stato su richiesta del Tribunale di Roma nella causa Ruggieri (Tribunale di Roma, sezione III, sentenza del 18 luglio 2022), che rappresenta la posizione del Consiglio dei ministri. Il documento affermava, tra l'altro, che “Le determinazioni dell'Alto Commissario e del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali si devono qualificare come raccomandazioni agli Stati Parte, non risultando vincolanti per questi ultimi ai sensi degli artt. 7 e 9 del Protocollo opzionale in quanto privi di valenza giurisdizionale”.

Il presente documento è stato utilizzato nel caso Ruggieri e in diversi altri casi pendenti dinanzi al CESCER per respingere la richiesta di misure provvisorie volte ad evitare un danno irreparabile e consistenti nella sospensione dello sfratto.

La comunicazione riassume alcuni dei casi individuali trattati dai giudici italiani secondo le istruzioni adottate nel caso Ruggieri.

Casi individuali di diniego della sospensione dello sfratto nonostante le misure provvisorie richieste dal Comitato

La signora Rossana Letizi, cittadina italiana, ha 90 anni. Il canone di locazione agevolato che pagava è stato aumentato a seguito di una serie di trasferimenti della proprietà da una società immobiliare all'altra, in violazione, secondo quanto sostenuto, del contratto di locazione iniziale stipulato tra la società immobiliare e il Comune di Roma. Il CESCER ha chiesto all'Italia di adottare misure provvisorie, quali la sospensione dell'ordine di sfratto o la fornitura alla signora Letizi di un alloggio alternativo adeguato. La richiesta è stata respinta, in quanto il parere del CESCER “non ha valore giuridico tale da influenzare i procedimenti giuridici interni”. Sebbene lo sfratto non sia stato eseguito, il caso rimane aperto, causando alla signora Letizi sofferenze psicologiche ed emotive.

Un altro caso riguarda il signor Carlo Cusatelli, un cittadino italiano di 71 anni, che non era in grado di pagare l'affitto a causa dell'aumento del prezzo. L'11 settembre 2018, il Tribunale di Roma ha emesso un ordine di sfratto nei confronti del signor Cusatelli e della sua famiglia, composta dalla moglie disoccupata e dal figlio venticinquenne affetto da problemi psichiatrici. Lo sfratto è stato sospeso dal governo italiano a causa della pandemia di COVID-19. Nel 2022, lo sfratto era previsto per il 16 maggio 2022. Il CESCER ha concesso misure provvisorie a lui e alla sua famiglia. Tuttavia, lo sfratto è stato eseguito e lui è stato trasferito in un minuscolo garage con la moglie e il figlio malato di mente.

Il sig. Ashraf El Rakwaby, uno chef egiziano che ha perso il lavoro a causa del COVID-19, è stato sfrattato e trasferito con la moglie e i tre figli in una stanza di un rifugio di emergenza sovraffollato, dove le condizioni erano inadeguate e restrittive. Nonostante il CESCER gli abbia concesso misure provvisorie, il giudice dell'esecuzione ha respinto la richiesta di applicazione delle misure provvisorie, ribadendo la natura non vincolante del parere del CESCER. Ad oggi, il sig. Ashraf El Rakwaby non è in grado di lavorare a causa di un ictus.

La sig.ra Begum Rabeya Bakul, cittadina bangladesese, che assiste il fratello disabile e il figlio traumatizzato psicologicamente, ha perso il suo reddito e non è in grado di pagare l'affitto. Il 12 giugno 2023, il CESCER le ha concesso misure provvisorie. Il 16 giugno 2023, il giudice dell'esecuzione ha respinto la richiesta di misure provvisorie. Pertanto, è stata sfrattata e trasferita in un centro di accoglienza di emergenza, mentre suo fratello e suo figlio si trovavano in un'altra struttura, senza il necessario sostegno. Dopo alcuni mesi, è stata aggredita fisicamente vicino al suo alloggio.

La signora Salima El Alawi Hafidi, marocchina, e suo marito sono stati sfrattati dopo aver perso il lavoro. Il 16 ottobre 2022, il giudice dell'esecuzione ha respinto le misure provvisorie. Solo la signora Hafidi e sua figlia hanno ricevuto un alloggio alternativo; suo marito è diventato un senzatetto. Questo li ha portati alla fine a cercare rifugio temporaneo in un'altra città. Poiché la famiglia non ha potuto registrarsi come residente, ai loro figli è stato negato l'accesso alla scuola e all'assistenza sanitaria.

Il signor Hamid Saydawi, marocchino, ha 62 anni. È stato sfrattato da un edificio acquistato da una compagnia ferroviaria. Il consiglio comunale non ha offerto alcuna soluzione di alloggio pubblico. Il 26 ottobre 2021, il giudice dell'esecuzione ha sospeso lo sfratto, in conformità con la richiesta di misure provvisorie concessa dal CDESCR. Il 14 giugno 2022, il giudice dell'esecuzione ha revocato la sospensione, citando l'interpretazione del governo della natura non vincolante delle raccomandazioni del CDESCR. Lui e sua moglie sono stati lasciati in condizioni di vita precarie.

Infine, Emiliano Piccioni, italiano, è stato truffato nell'acquisto di una casa. Dopo aver perso il lavoro, la famiglia non è stata in grado di pagare il mutuo. Il 1° ottobre 2019, il sig. Piccioni ha ricevuto un ordine di sfratto. Il 28 luglio 2021, il CDESCR gli ha concesso misure provvisorie, ma nonostante ciò è stato sfrattato insieme alla sua famiglia. Il sig. Piccioni ha dovuto trasferirsi in Francia, separandosi dalla sua famiglia.

Preoccupazioni giuridiche e relative ai diritti umani dei relatori speciali delle Nazioni Unite

I relatori hanno affermato che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ([ICESCR](#)) e il suo Protocollo opzionale ([OP-ICESCR](#)) sono vincolanti per gli Stati parti, tra cui l'Italia, che li hanno ratificati (articolo 26 della [Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati](#)), e devono essere rispettati in buona fede. Pertanto, il rigetto delle misure provvisorie concesse dal CDESCR, ai sensi dell'articolo 5 dell'[OP-ICESCR](#), sostenendo che le decisioni del CDESCR hanno natura non vincolante per lo Stato, compromette l'efficacia del meccanismo di tutela dei diritti [ICESCR](#) quando sussiste un rischio di danno irreparabile.

I relatori hanno affermato che l'Italia, in qualità di parte dell'[OP-ICESCR](#), non attuando le misure provvisorie suggerite, viola il suo obbligo di conformarsi in buona fede alla procedura per le comunicazioni individuali stabilita nell'[OP-ICESCR](#). Inoltre, priva il CDESCR della sua capacità di fornire un rimedio efficace alle persone che sostengono di essere vittime di una violazione dell'[ICESCR](#).

I relatori hanno sottolineato il fatto che gli sgomberi forzati hanno colpito gruppi vulnerabili, tra cui famiglie a basso reddito ed emarginate con anziani, bambini e persone con disabilità.

La pratica degli sfratti forzati costituisce una grave violazione dei diritti umani, in particolare del diritto a un alloggio adeguato ai sensi dell'articolo 11 del [ICESCR](#), interpretato alla luce del [Commento generale n. 7 del CDESCR](#), a causa del mancato rispetto da parte dell'Italia dell'obbligo di fornire loro un alloggio adeguato e di negare loro l'accesso ai beni e ai servizi di base. Gli sfratti forzati di persone anziane violano anche i [Principi delle Nazioni Unite per gli anziani](#).

Inoltre, i relatori hanno sottolineato la violazione dei diritti a un alloggio adeguato e accessibile e a far parte di una comunità, sanciti dall'articolo 19 della [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità](#). La separazione delle persone con disabilità dai loro familiari, come illustrato, ad esempio, nel caso Bakul, ha aumentato il loro isolamento e l'esclusione sociale.

Per quanto riguarda gli sfratti forzati nei confronti dei minori, i relatori hanno affermato che l'Italia non ha rispettato l'articolo 16 della [Convenzione sui diritti del fanciullo](#), che sancisce il diritto di ogni bambino di essere protetto da interferenze nella sua vita privata, familiare e domestica, e l'articolo 27, che garantisce a ogni bambino il diritto a un tenore di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

I relatori hanno esortato l'Italia ad adottare misure volte a impedire che l'alloggio diventi una mera merce, a garantire che tutte le istituzioni nazionali ne riconoscano il valore sociale e ad applicare le leggi e le politiche in questo settore nel pieno rispetto del diritto umano ad un alloggio adeguato.

Raccomandazioni e osservazioni conclusive

La comunicazione chiedeva all'Italia di:

- Fornire informazioni sulle accuse menzionate;
- Chiarire lo status dei trattati internazionali sui diritti umani nel proprio ordinamento giuridico interno;
- Spiegare le motivazioni alla base della decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha dato istruzioni ai tribunali in merito all'applicazione delle richieste di misure provvisorie da parte del CDESCR, alla luce dei principi della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura;
- Presentare i dati relativi agli sfratti a partire dal 2020.

La comunicazione chiedeva all'Italia di fornire informazioni su eventuali misure adottate per:

- garantire la sicurezza del possesso, proteggere dagli sfratti forzati e, qualora gli sfratti fossero consentiti, garantire che non comportassero per gli inquilini il rischio di perdere la casa, ma che fosse invece fornito loro un alloggio alternativo e adeguato;
- impedire che le persone cadessero in condizioni di senzatetto a causa dell'impossibilità di pagare l'affitto;
- eliminare gli ostacoli economici che impediscono alle persone in difficoltà finanziarie di accedere alla giustizia.

I relatori hanno inoltre chiesto che siano adottate tutte le misure provvisorie necessarie per porre fine alle presunte violazioni e prevenirne il ripetersi e, qualora l'indagine confermi o indichi che le accuse sono fondate, garantire che i responsabili delle presunte violazioni siano chiamati a rispondere delle loro azioni.

8.3 Risposta dell'Italia alla comunicazione SR sul diritto all'alloggio: "Il sistema giuridico italiano mira a tutelare i diritti fondamentali dell'individuo"

1 aprile 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/risposta-dellitalia-alla-comunicazione-sr-sul-diritto-allalloggio-il-sistema-giuridico-italiano-mira-a-tutelare-i-diritti-fondamentali-dellindividuo>

Agata Witkowska, Karolina Zbroińska

La Comunicazione 1/2025 sulle condizioni abitative adeguate e la povertà estrema in Italia

In risposta a una lettera di due Relatori Speciali (OL ITA 1/2025, datata 20 gennaio - [già affrontata in un precedente commento](#)), l'Italia ha espresso la sua posizione sul disegno di legge della Camera dei Deputati n. 1660, approvato dalla Camera dei Deputati nel settembre 2024, poi disegno di legge del Senato 1236 (il cosiddetto "pacchetto sicurezza"), infine adottato dal Governo come Decreto-legge ed entrato in vigore nell'aprile 2025. La Comunicazione è il risultato di un'analisi dei potenziali limiti alla libertà di riunione e delle misure discriminatorie contro migranti e detenuti sancite dalla legge. Balakrishnan Rajagopal, Relatore Speciale su "alloggio adeguato come parte del diritto a un adeguato tenore di vita e diritto alla non discriminazione in questo contesto", e Olivier De Schutter, Relatore Speciale su "povertà estrema e diritti umani", sono gli autori della Comunicazione.

Possibilità di violazione dei diritti in questione

La Comunicazione ha concentrato le sue richieste di informazioni aggiuntive sulle disposizioni dell'articolo 10 del disegno di legge, poi incluse nell'articolo 10 del [Decreto-legge 48/2025](#), che introduce modifiche al codice penale e al codice di procedura penale "per contrastare l'occupazione arbitraria di immobili destinati ad uso abitativo". Tra le numerose questioni sollevate, l'attenzione dei RS è stata attirata dalle probabili conseguenze derivanti dalla criminalizzazione delle persone che vivono in case occupate e che affrontano lo sfratto forzato. Le misure che le colpiscono ai sensi di questa legge, portando a pene detentive e a un aumento del numero di senzatetto, possono essere discriminatorie e prendere di mira i poveri, i migranti e i difensori dei diritti umani.

La risposta del Governo italiano

Nella sua risposta, il governo italiano ricorda che il sistema giuridico italiano mira a garantire l'effettiva tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, uno dei pilastri della Costituzione italiana. In conformità con il diritto internazionale, la Costituzione prevede la tutela di tutti i diritti e le libertà fondamentali contenuti negli standard globali, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Dichiarazione universale dei diritti umani o il Patto internazionale sui diritti civili e politici. Le conseguenti disposizioni interne per la tutela e la promozione dei diritti individuali sono anche alla base delle politiche interne ed estere.

Il documento illustra le azioni e le politiche nazionali per fornire alloggi e sostegno sociale alle persone in situazioni vulnerabili.

L'introduzione spiega che l'Italia basa le sue azioni sui principi sanciti dalla Costituzione, quali: democrazia (articolo 1), tutela dei diritti umani e dignità dell'individuo (articolo 2), pluralismo sociale e solidarietà, uguaglianza (articolo 3), integrità territoriale (articolo 5), diritto al lavoro come valore fondamentale della comunità (articoli 1 e 4), stato di diritto e rispetto della libertà e dei diritti umani.

Il sistema giuridico italiano è inteso a garantire la piena tutela dei diritti individuali, in conformità con il diritto internazionale.

In risposta ai commenti dei Relatori Speciali dell'ONU, l'Italia ha fatto riferimento a misure concrete per tutelare il diritto all'alloggio e sostenere le persone in difficoltà economica. La questione abitativa è da anni un elemento importante del dibattito socio-politico in Italia. Il Ministero delle Infrastrutture gestisce una serie di programmi legati alla riqualificazione degli spazi urbani, tra cui la costruzione, ristrutturazione e acquisto di appartamenti, con un'enfasi sul miglioramento dell'efficienza energetica. Nell'ambito dei progetti attualmente in corso, il governo prevede di rendere disponibili oltre 105 mila appartamenti, di cui oltre 35 mila sono già stati completati. Per il periodo 2025-2027, l'attuazione del "Piano casa Italia" - un piano nazionale per l'edilizia pubblica e sociale - è destinata a servire la riorganizzazione a lungo termine del sistema abitativo, in collaborazione con le autorità locali.

Per le persone che non sono in grado di pagare l'affitto autonomamente, la Legge di Bilancio 2025 prevede il rinnovo del fondo per gli inquilini morosi incolpevoli. L'importo totale è di 30 milioni di euro. Inoltre, il "Decreto Salva-Casa" adottato nel 2024 consente la regolarizzazione di unità abitative precedentemente escluse, favorendo l'aumento della disponibilità di appartamenti sul mercato e contrastando l'ulteriore consumo di aree verdi.

Il governo italiano sta anche attuando soluzioni che sostengono i partenariati pubblico-privati. Le modifiche al Codice dei Contratti Pubblici e al Testo Unico dell'Edilizia consentono alle autorità regionali di sostenere iniziative di rigenerazione, costruire alloggi sociali e sviluppare agenzie per la casa. Altri programmi chiave includono il Piano Nazionale per la Casa, il Programma per la riqualificazione degli alloggi di proprietà dei Comuni e degli ex Istituti Autonomi Case Popolari (IACP), e fondi legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica". La risposta menziona anche il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, che mira a modernizzare e sviluppare il patrimonio abitativo destinato a scopi sociali. Il programma,

basato sui principi dello sviluppo sostenibile e della gestione urbana intelligente (Smart Cities), sostiene 159 progetti in tutto il paese con un budget di circa 3 miliardi di euro.

Nell'ultimo decennio, la spesa totale per le politiche abitative ha raggiunto circa 11 miliardi di euro. Di fronte all'approfondimento delle disuguaglianze sociali ed economiche, il governo italiano sta adottando numerose misure per sostenere le persone in situazioni difficili. Nel febbraio 2022, il Direttore Generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale presso il Ministero del Lavoro ha adottato il Decreto Ministeriale n. 5, in base al quale le unità territoriali locali sono state autorizzate a presentare proposte di misure di assistenza. L'obiettivo principale di questa iniziativa è ampliare la portata e la qualità dei servizi forniti alle persone in situazioni critiche, con particolare enfasi sui senzatetto. Due programmi svolgono un ruolo chiave in questo contesto: "Housing First" e "Centri Servizi".

Il programma Housing First incorpora un approccio moderno per aiutare i senzatetto e le persone estremamente emarginate. Per ricevere un sostegno abitativo, non è necessario soddisfare le condizioni solitamente richieste, come la partecipazione a terapie, il trattamento delle dipendenze o l'attività professionale. Infatti, l'alloggio è un diritto umano fondamentale e, fornendolo, la comunità crea lo spazio per un ulteriore miglioramento della qualità della vita, compresa la salute fisica, mentale e sociale. Questo approccio si concentra sulle persone che sono state gravemente svantaggiate dagli eventi della vita e che spesso hanno vissuto per anni in strada e hanno lottato con disturbi mentali, fisici o emotivi. Il programma finanzia progetti di ristrutturazione e adattamento di appartamenti per individui, piccoli gruppi e famiglie che si trovano in situazioni estremamente difficili. Viene offerta anche un'assistenza abitativa temporanea fino a 24 mesi, rivolta a coloro che non hanno accesso all'edilizia pubblica e richiedono cure costanti. Ogni progetto deve includere almeno due appartamenti e sostenere 10-15 beneficiari.

Il programma Centri Servizi viene implementato in luoghi facilmente accessibili per offrire consulenza sociale e sanitaria, assistenza nell'attivazione professionale e nell'integrazione sociale. I Centri Servizi sono destinati a essere un punto di contatto per le persone che vivono in povertà, aiutandole a orientarsi nel sistema di prestazioni e servizi pubblici.

Nel 2023 è stata anche approvata una legge che introduce l'"Assegno di Inclusione (ADI)". Questo beneficio è rivolto ai nuclei familiari con figli, anziani o persone con disabilità. L'assegno dipende dal reddito e dalla struttura familiare - può arrivare fino a 6.500 euro all'anno (o 8.190 euro per anziani e persone a carico), e si ha anche diritto a un'indennità di alloggio fino a 3.640 euro all'anno. L'assegno non solo fornisce un sostegno finanziario, ma attiva anche un piano individualizzato di attivazione sociale e professionale, finalizzato al ritorno dei beneficiari a un funzionamento indipendente nella società.

Conclusioni

Nella sua risposta, l'Italia riafferma il suo impegno per la tutela dei diritti umani, in particolare il diritto all'alloggio, e il sostegno alle persone in situazioni vulnerabili. Vengono menzionate una serie di azioni a livello nazionale, tra cui investimenti nell'edilizia sociale, assistenza agli inquilini, regolarizzazione del patrimonio abitativo e programmi di sostegno ai senzatetto. L'assunto chiave di queste attività è trattare l'alloggio come un diritto fondamentale, non come una ricompensa per aver soddisfatto alcuni requisiti. Tuttavia, sembrano essere fornite poche informazioni che affrontino le critiche specifiche sollevate dai RS. L'Italia dichiara che continuerà a cooperare con i meccanismi ONU e ad attuare politiche favorevoli all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà.

8.4 Diritto alla casa e “decreto sicurezza”: un difficile dialogo tra il governo italiano e gli Special Rapporteur delle Nazioni Unite

24 giugno 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/diritto-alla-casa-e-decreto-sicurezza-un-difficile-dialogo-tra-il-governo-italiano-e-gli-special-rapporteur-delle-nazioni-unite>

Paolo De Stefani

Introduzione

Il disegno di legge e poi il decreto-legge che hanno introdotto un nuovo “pacchetto sicurezza” nell’ordinamento italiano sono stati oggetto di ben 3 comunicazioni al governo italiano da parte di vari relatori speciali del consiglio diritti umani dell’Onu tra il 2023 e il 2025, più un comunicato congiunto in occasione della improvvisa trasformazione del disegno di legge nel decreto-legge 48/2025, entrato in vigore il 12 aprile 2025. La definitiva trasformazione in legge è avvenuta il 9 giugno 2025 (legge 80/2025).

È un trattamento abbastanza eccezionale, che solo in parte si giustifica in ragione della durata del processo di elaborazione di quello che poi è diventato il decreto-legge (dl.) 48/2025 e della varietà di problematiche penali su cui insiste. L’attenzione suscitata da questo insieme di norme è dipesa dalla particolare natura delle riforme in esso contenute, il cui estremismo repressivo e pericolosità per le libertà democratiche (che hanno attivato anche l’intervento in moral suasion della Presidenza della Repubblica), hanno particolarmente preoccupato gli osservatori internazionali. Nel dicembre 2024, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa aveva inviato una lettera aperta al Presidente del Senato invitandolo a segnalare ai senatori i molti profili di incongruenza che l’allora disegno di legge (ddl.) 1236 presentava alla stregua della Convenzione europea dei diritti umani. Il disegno di legge è diventato decreto-legge e poi legge con nessuna modifica sostanziale.

In queste righe si riassumono le principali criticità che gli Special Rapporteur delle Nazioni Unite hanno evidenziato in questi anni in merito ai contenuti del “pacchetto sicurezza”, con particolare riferimento naturalmente a quelle che continuano ad apparire pertinenti dopo l’adozione della legge 80/2025.

Gli Special Rapporteur e le loro Comunicazioni

Gli Special Rapporteur (SR) o relatori speciali sono esperti indipendenti eletti dal Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite per svolgere compiti di studio, monitoraggio e raccolta di informazioni, anche attraverso rapporti diretti con human rights defenders, contatti con ONG locali, comunicazioni da parte di vittime, visite sul terreno e attività di fact-finding. Gli SR operano individualmente o in gruppi di lavoro di 5 componenti.

Il loro lavoro si traduce in uno o più rapporti annuali sottoposti al Consiglio e all’Assemblea Generale delle NU. I rapporti costituiscono la base per l’elaborazione e l’approvazione di risoluzioni adottate dai rispettivi organi. Il mandato degli SR può riguardare temi specifici o trasversali ai diritti umani universalmente riconosciuti (per esempio: tortura, esecuzioni sommarie o arbitrarie, diritto alla sviluppo, libertà di religione e credo, ecc.), o singoli paesi. Istituiti a partire dai primi anni 1980, negli ultimi anni risultano attivi contemporaneamente circa 50 mandate holders, di cui una decina con un mandato per paese, gli altri su temi.

Le Comunicazioni degli SR sono lettere che gli esperti possono inviare a governi e altre entità (per esempio imprese transnazionali) per il tramite dell’Alto Commissariato per i diritti umani delle NU. Nel caso di comunicazioni rivolte ai governi, la trasmissione avviene per via

diplomatica, attraverso la rappresentanza permanente dello stato presso la sede di Ginevra dell'ONU.

Le Comunicazioni possono consistere in appelli urgenti, oppure segnalare violazioni di norme internazionali, o ancora attirare l'attenzione e richiedere informazioni supplementari su questioni di attualità. Nel caso degli appelli urgenti e delle segnalazioni di violazioni, le Comunicazioni restano riservate per un periodo di due mesi, per dar modo allo stato di risolvere il caso senza pubblicità; dopo i due mesi vengono comunque pubblicate su un sito apposito dell'Alto Commissariato. Se riguardano altre materie – per esempio appunto dubbi degli SR su disegni di legge o misure governative in corso di discussione, le lettere sono rese pubbliche sullo stesso sito due giorni dopo l'invio al governo. Periodicamente, una raccolta di tali Comunicazioni è comunicata al Consiglio dei diritti umani.

Spetta ai singoli governi raggiunti da tali Comunicazioni valutare se e come rispondere. La risposta è trasmessa all'Alto Commissariato tramite le missioni permanenti.

La Comunicazione del 19 ottobre 2023 – occupazione del domicilio altrui

Le problematiche emerse nel quadro del “pacchetto sicurezza” sono state evidenziate una prima volta nell'ottobre 2023 da due RS: quello sul diritto all'abitazione come componente del diritto ad un livello di vita adeguato e alla non-discriminazione in tale ambito, e quello su Diritti umani e povertà estrema. Il primo è Balakrishnan Rajagopal, giurista dell'Università di Chicago; l'altro è Olivier de Schutter, docente a Lovanio ([OL ITA 5/2023, 23 ottobre 2023](#)).

In questo primo documento, si commentava il disegno di legge di introduzione dell'articolo 624-bis codice penale (cp.), successivamente integrato nel ddl. sicurezza e quindi trasfuso nell'art. 10 del dl. 48/2025, introduttivo dell'art. 634-bis cp. La materia è quindi il nuovo reato di occupazione illegale con violenza, minaccia o inganno di un immobile destinato a domicilio altrui.

Alcune delle osservazioni critiche della comunicazione dell'ottobre 2023 riguardavano norme fortunatamente espunte dalla versione finale del dl. Per esempio, l'attuale art. 634-bis si limita a criminalizzare l'occupazione arbitraria di un immobile destinato a domicilio di altri, ma la precedente versione a cui la Comunicazione si riferiva considerava l'occupazione di qualunque proprietà altrui. Il ddl. prevedeva la reintegrazione immediata del proprietario e l'arresto immediato dell'occupante, nonché la sospensione senza eccezioni delle forniture di acqua, elettricità, gas, ecc. alle abitazioni occupate. Queste disposizioni sono almeno parzialmente cadute. Anche con il testo attuale, tuttavia, alcune delle criticità evidenziate nel 2023 restano attuali.

In primo luogo, gli SR contestano l'incapacità del legislatore di discriminare le diverse situazioni che danno luogo all'occupazione di abitazioni altrui.

Per usare le parole degli SR, “la proposta di legge ... si applicherebbe sia alle proprietà private che a quelle pubbliche. Colpirebbe le persone che soggiornano in alloggi in affitto dopo la fine di un contratto di locazione, i senzatetto che non hanno accesso a un alloggio adeguato e vivono in proprietà abbandonate ... [la norma] sembra non distinguere tra l'occupazione irregolare causata da uno stato di necessità (derivante dalla corrispondente incapacità dello Stato di fornire l'accesso a tutti i presenti nel suo territorio a un alloggio adeguato che sia economico, abitabile e fornisca sicurezza, privacy e protezione dagli elementi naturali), da un lato, e dall'altro l'occupazione illegale di ... abitazioni da parte di gruppi criminali organizzati”.

Oltre al dubbio di irragionevolezza della norma, altro punto dolente è l'entità della sanzione penale.

La pena della reclusione da due a sette anni appare sproporzionata e incompatibile con il diritto alla libertà personale. Secondo i parametri internazionali sulla libertà e sicurezza personale (ad esempio l'art. 9 del Patto sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia e entrato in vigore nel 1978) la legge che prevede restrizioni alla libertà deve rispettare criteri di, necessità,

proporzionalità e ragionevolezza, e questi risultano non evidenti nel caso della norma in questione.

La disposizione sul reato di occupazione di abitazione altrui contrasta in modo particolarmente stridente con l'impegno che gli stati hanno assunto di evitare la criminalizzazione dello status di senza dimora.

La norma, a parere degli SR, non solo tace sull'obbligo dello stato di garantire l'accesso alla casa, componente del diritto a un tenore di vita dignitoso affermato dall'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (anch'esso entrato in vigore per l'Italia nel 1978), ma sembra prospettare il carcere come risposta dello stato alle persone che non possono permettersi un'abitazione adeguata.

La comunicazione stigmatizza insomma la mancata presa in considerazione, nel contesto del disegno di legge, della vulnerabilità socioeconomica che può caratterizzare le persone che occupano illegalmente le abitazioni altrui.

È vero che l'occasione e il bersaglio della Comunicazione erano alcuni emendamenti al ddl. che prevedevano, tra l'altro, l'estensione della tutela penale a qualsiasi proprietà immobiliare, comprese quelle non destinate ad abitazione, modifiche non presenti nel dl 48/2025. Tuttavia, alla luce della legge ora vigente, è difficile non convenire con gli SR nell'osservare che complessivamente la legge non è progettata per dare una risposta sociale e di politiche pubbliche al problema abitativo nel nostro paese, e costituisce piuttosto un passo indietro sul fronte della protezione del diritto all'alloggio dei soggetti socialmente più svantaggiati. Se è vero che il diritto all'alloggio è concepito dal patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali come un diritto "a realizzazione progressiva", è anche vero che lo stesso Patto considera un illecito, per lo stato parte, adottare deliberatamente misure che fanno fare dei passi indietro nella realizzazione dei diritti in esso riconosciuti, in mancanza di giustificazioni rigorosamente fondate. Il dl. e la relazione introduttiva allo stesso non sembrano dare atto di una particolare necessità di operare questa stretta, né invero elaborano sulla necessità e urgenza della misura.

Infine, gli SR attaccano le disposizioni relative al reintegro del proprietario nell'immobile occupato e alla espulsione, anche coattiva, dell'occupante.

L'attuale articolo 10, dl. 48/2025 e l. 80/2025, secondo comma, prevede una procedura accelerata di sfratto limitata alle situazioni in cui la casa occupata sia "l'unica abitazione effettiva del denunciante" (l'ipotesi quindi è più specifica rispetto al caso in cui l'alloggio occupato irregolarmente sia un "immobile destinato ad abitazione", come dispone il primo comma dell'art. 10 dl. 48/2025 e quindi art. 634-bis cp.). In questo caso, le forze di polizia, una volta che abbiano riscontrato "fondati motivi per ritenere la arbitrarietà dell'occupazione", possono imporre coattivamente all'occupante il rilascio dell'immobile avvalendosi di un'autorizzazione del pubblico ministero non previa ma contestuale, visto che può essere resa anche oralmente o per iscritto in via telematica. Solo nelle successive 48 ore il verbale dello sgombero va trasmesso al pubblico ministero che potrà chiederne la convalida al giudice entro le successive 48 ore. (così dispone il nuovo articolo 321-bis del codice di procedura penale (cpp.) introdotto dal dl. 48/2025).

La compressione delle garanzie procedurali che devono presiedere a operazioni che incidono sul diritto alla casa è criticata aspramente dai RS. Viene richiamato in particolare il [General Comment n. 7](#) (1997) del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (istituito dal Patto omonimo con compiti di vigilanza sull'azione degli stati) che, in materia di evizioni, richiede che siano negoziate in modo genuino, comunicate per tempo e, soprattutto, che prevedano la predisposizione per l'occupante irregolare di un alloggio alternativo a quello che occupa senza titolo. Tutto ciò – e in particolare la previa identificazione di una soluzione alloggiativa adeguata – non trovava spazio nell'originale ddl. e non è presente nemmeno nel dl. 48/2025 né nella legge 80/2025.

Questa annotazione relativa alle garanzie procedurali risulta ancora più significativa alla luce di una successiva Comunicazione rivolta al governo italiano dallo SR sul diritto alla casa insieme agli SR sui diritti umani e estrema povertà, sui diritti delle persone con disabilità, sull'indipendenza di giudici e avvocati, e l'esperto indipendente sui diritti delle persone anziane ([JOL ITA 2/2025](#), 27 febbraio 2025). Quest'ultima Comunicazione commenta con particolare preoccupazione e severità un documento datato 25 maggio 2025 adottato dall' Consiglio dei Ministri e inoltrato all'autorità giudiziaria in cui il governo "dava istruzione di non dare seguito, in quanto non vincolanti, alle misure provvisorie adottate dal Comitato sui diritti economici sociali e culturali (CESCR) con cui si chiede la sospensione degli sfratti nei confronti delle persone che avevano presentato un reclamo individuale ai sensi del Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali (OP-ICESCR)". Presumibilmente in base a tale documento, in almeno sei casi persone vittime di sfratto che avevano presentato una comunicazione al CESCR hanno visto la richiesta sospensione avanzata dal CESCR respinta dal giudice italiano competente. Il tutto a fronte di una situazione post-pandemica che vede almeno 18 famiglie in lista di attesa per l'assegnazione di una casa di edilizia popolare nella sola città di Roma. La Comunicazione sintetizza alcuni casi relativi all'Italia e presentati da cittadini italiani e stranieri, in particolare persone di età molto avanzata, famiglie con figli minori e persone con disabilità, ai quali sarebbe stata negata la richiesta di sospensione dello sfratto sulla base del documento contestato. Gli SR ribadiscono che nulla autorizzava l'avvocatura dello stato, quale organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di proporre una interpretazione del Protocollo opzionale che sembra negare l'obbligo dello stato parte di cooperare in buona fede con il Comitato nella trattazione dei casi individuali. Dando istruzione ai giudici nazionali di non dare corso alle misure di sospensione richieste dal Comitato, l'autorità di governo non solo è venuta meno a un obbligo di cooperazione con l'organo internazionale, ma ha anche fornito ai giudici un'interpretazione delle norme internazionali che priva di effettività il procedimento a cui lo stato stesso aveva accettato di sottoporsi, e questo non può rientrare nel quadro del margine nazionale di discrezionalità.

Gli SR nel 2023 raccomandavano dunque che il legislatore evitasse che la legge avesse, come esito non voluto, quello di punire i poveri e senza dimora per essere senza dimora e poveri. Alcuni aspetti particolarmente odiosi dell'originale ddl. sono stati eliminati nel vigente art. 10 dl. 48/2025 (e non compaiono quindi negli articoli 634-bis cp. e 321-bis cpp.), ma resta l'impressione che il legislatore (ovvero il governo) abbia inteso sfruttare la giusta indignazione per alcuni episodi di occupazione che hanno colpito proprietari "fragili" (in particolare anziani con un'unica abitazione) per giustificare un giro di vite nei riguardi di individui e famiglie altrettanto fragili, secondo uno schema che evoca un gusto perverso a fomentare la guerra tra poveri.

La risposta del governo italiano alle richieste di informazioni avanzate dagli SR è consistita in un comunicato di venti righe che, fatte salve le formule di cortesia, si limitano a richiamare l'esistenza del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e il Fondo per la morosità incolpevole, peraltro all'epoca non finanziato (sarà finanziato con la finanziaria per il 2025, dopo vari anni di sospensione).

Comunicazione del 20 gennaio 2025 – ancora sul reato di occupazione di domicilio altrui

Nel gennaio 2025, gli stessi due SR sono tornati sull'argomento con la [Comunicazione OL ITA 1/2025](#), commentando quello che era diventato nel frattempo l'art. 10 del ddl. 1236. La nuova Comunicazione si riferisce quindi a un testo del tutto sovrapponibile a quello attualmente vigente dopo l'adozione del dl. 48/2025 e la sua conversione in legge.

Gli SR prendono atto di alcune modifiche intervenute, ma ribadiscono che la norma in questione finisce per criminalizzare persone e famiglie in situazione di particolare fragilità, ovvero:

- “- persone che occupano un immobile senza titolo abitativo per necessità (abusivi, squatter);
- persone che non ottemperano a un provvedimento di sfratto esecutivo o che non lasciano l'alloggio dopo la scadenza del contratto di locazione perché non sono in grado di pagare l'affitto o il mutuo,;

- persone che non sono in grado di dimostrare di occupare l'immobile in virtù di un contratto valido, compresi inquilini con un contratto solo verbale, persone in sublocazione non autorizzata o che abitano un immobile in cambio di servizi, persone che abitano una casa senza contratto o che hanno sottoscritto un contratto di locazione falso;
- persone senza dimora che trovano riparo in proprietà abbandonate;
- persone che risiedono in campi e insediamenti informali [che costituiscono pertinenze di immobili abitativi].”

La preoccupazione ribadita dagli SR è che questa norma punisca i poveri e non faccia fare alcun progresso nel campo dell'emergenza alloggi in Italia, essendo piuttosto funzionale a facilitare l'esecuzione dei 150 mila sfratti e 170 mila pignoramenti che si sono accumulati nel tempo.

Alle osservazioni già fatte in precedenza, gli SR aggiungono alcuni ulteriori spunti critici.

Il primo riguarda gli homeless. La condizione dei senza dimora non cessa di diffondersi e peggiorare in Italia e altrove. La criminalizzazione di tale status rappresenta un ulteriore profilo di violazione dei loro diritti. Infatti, con la nuova norma, oltre al diritto all'alloggio e a un adeguato tenore di vita, è intaccata anche la loro libertà e sicurezza personale, visto il rischio di sanzioni penali estremamente severe a cui sono esposti.

Tale condizione di doppia vulnerabilità può tradursi anche in un trattamento inumano e degradante, contrario alla CAT, art. 16. Ciò rappresenterebbe quindi un terzo vulnus alla loro dignità di persone.

È da criticare il ricorso a nuove norme incriminatrici per regolare condotte già sostanzialmente punite da altre disposizioni penali. Sussistono già, ovviamente, nell'ordinamento nazionale norme che puniscono violenza personale, lesioni o minacce; e il codice penale già prevedeva come reato l'occupazione illegale di terreni o edifici altrui (e nel 2022 fa sì è aggiunta anche la controversa fattispecie di occupazione di terreni per svolgervi dei rave: art. 633-bis). La norma quindi appare ridondante.

Con riguardo alle previsioni che rendono più spedite le operazioni di sgombero, si reitera come “non sia accettabile eseguire coercitivamente degli sfratti se non sussiste alcuna garanzia legale che i destinatari di tali misure abbiano accesso a un alloggio che rispetti gli standard minimi di adeguatezza e che sia economicamente alla loro portata”.

Gli SR rivolgevano alcuni suggerimenti al legislatore nazionale (purtroppo resi vani dalla scelta governativa di trasformare il ddl. in un dl.). Gli SR si domandavano se, prima di adottare il nuovo strumento legislativo, lo stato potesse valutare l'impatto della norma sugli individui e le famiglie più vulnerabili: persone senza dimora, in condizione di povertà estrema, migranti, o membri della minoranza rom; raccogliere dati per conoscere in che misura le persone oggetto di sfratto abbiano accesso a un alloggio alternativo adeguato; contestualmente alla norma penale, prendere misure per consentire alle persone in situazione di morosità incolpevole o più in generale alle persone che in Italia vivono in povertà di accedere a un alloggio in locazione o con qualche altro contratto idoneo a garantire stabilità e sicurezza giuridica.

La risposta del governo italiano è intervenuta il 24 marzo 2025. Sulle questioni specificamente riferite al contenuto dell'allora ddl. 1236, il governo si trincerò dietro l'autonomia del Parlamento (in verità, pochi giorni dopo il dibattito parlamentare sarebbe stato bruscamente interrotto con l'adozione del decreto-legge). Il resto della risposta contiene richiami ai principi fondamentali della Costituzione e ai diritti inviolabili in essa riconosciuti (forse un modo per ricordare che non esiste tra essi un esplicito riconoscimento del diritto all'alloggio?). Viene richiamato il recente rifinanziamento per il 2025 e 2026 del fondo per la morosità incolpevole (con una dotazione peraltro inferiore anche in termini di valore nominale, oltre che reale, a quella del 2015-16), l'adozione del decreto “salva casa” (per la regolarizzazione di difformità edilizie, ma inteso anche come misura che potrebbe aumentare la disponibilità di alloggi), le misure “Housing First” e altri dispositivi per l'inclusione contenute nel PNRR, e l'assegno di inclusione.

Comunicazione del 19 dicembre 2024 – critiche al pacchetto sicurezza

La terza Comunicazione al governo italiano da parte degli SR dell'ONU ([JOL ITA 7/2024](#)) è datata 19 dicembre 2024 ed è firmata da un gruppo di SR di cui è significativo ricordare il rispettivo mandato: si tratta di Gina Romero, SR sul diritto alla libertà di riunione e associazione; Irene Khan, SR sulla promozione e protezione della libertà di opinione e espressione; Mary Lawlor, SR sulla condizione degli human rights defenders; Gehad Madi, SR sui diritti umani dei migranti; K.P. Ashwini, SR sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza; e Ben Saul, SR sulla promozione e repressione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo.

Oggetto della comunicazione era il ddl. 1660, ovvero la versione del pacchetto sicurezza approvata dalla Camera nel settembre 2024.

Le osservazioni critiche si appuntano in primo luogo sulle norme in materia di controterrorismo. Il nuovo art. 270-quinquies-3 cp. (che sanziona la condotta di procurarsi e detenere istruzioni sulla preparazione e uso di armi, sostanze chimiche o tecniche e metodi di violenza e sabotaggio “per finalità di terrorismo”), appare troppo impreciso, così come la nuova previsione aggiunta all'art. 435 cp., che punisce la distribuzione, divulgazione e pubblicità di materiali quali dinamite, esplosivi e altri materiali o tecniche utilizzati per compiere attentati o sabotaggi. Le sanzioni vanno rispettivamente da 2 a 6 e da sei mesi a 4 anni di reclusione. Gli SR temono che queste previsioni incidano in modo sproporzionato sulla libertà di opinione e espressione e sulla libertà di stampa, visto che il collegamento tra detenere o diffondere istruzioni sull'uso di armi e metodi di violenza e sabotaggio e le finalità di terrorismo o di commissione di crimini quali disastro ferroviario, attentato alla sicurezza dei trasporti o naufragio non appare sufficientemente dettagliato e che quindi l'accusa penale possa inibire azioni sociali e forme di lotta anche non di tipo terroristico né finalizzate a commettere i delitti in parola.

Collegata a questa problematica è anche l'osservazione che gli SR svolgono riguardo all'art. 7 del ddl., ora art. 9, dl. 48 e legge 80/2025, che modifica l'art. 10-bis della legge sulla cittadinanza. La condanna per reati gravi, compresi in materia di terrorismo, può determinare la perdita della cittadinanza italiana anche se l'autore del fatto non possiede una seconda cittadinanza ma “possa acquisirla”. Questa norma apre la via a una potenziale moltiplicazione di casi di apolidia.

Una serie di rilievi ha riguardato l'art. 10 della nuova legge che, come abbiamo visto sopra, è stato vivamente contestato anche dagli SR su diritto all'alloggio e povertà estrema, nonché gli articoli 12 (danneggiamento in occasione di manifestazioni con aggiunta di violenza e minaccia alla persona), 13 modifiche al “decreto sicurezza” del 2017 e all'art. 165 cp. sul divieto di accesso alle infrastrutture di trasporto) e 14 (la ben nota norma sul “blocco stradale” che trasforma in reato l'illecito amministrativo di impedire con il proprio corpo la libera circolazione su strada. Queste disposizioni sono viste come potenzialmente in contrasto con la libertà di riunione pacifica. Il Comitato sui diritti umani (che monitora l'attuazione del Patto sui diritti civili e politici) ha affermato nel [General comment 37](#) del 2020 che “l'articolo 21 del patto protegge le riunioni pacifiche ovunque si svolgano ... Tali riunioni possono avere svariate forme, compreso dimostrazioni, proteste, incontri, processioni, raduni, sit-in, fiaccolate, veglie e flash-mob. Sono protette dall'art. 21 sia che abbiano carattere statico, come picchetti, o mobile, come processioni o marce”. La libertà di riunione comprende anche atti di disobbedienza civile operati da una o più persone e precisa che, nel contesto di una manifestazione, per “violenza” si intende l'uso da parte dei partecipanti di forza fisica tale da cagionare ad altri lesioni o morte o da danneggiare gravemente la proprietà altrui, mentre spinte, urti, o la perturbazione della mobilità di vetture o pedoni o di altre attività ordinarie non costituiscono “violenza”.

Ne deriva che le norme che consentono di imporre restrizioni assolute a manifestare pacificamente nei pressi delle infrastrutture di trasporto risultano potenzialmente incompatibili con l'art. 21 del Patto. Non sfugge agli SR che molte di queste disposizioni mirano nei fatti a colpire le manifestazioni promosse da difensori dei diritti umani e da attivisti ambientali. Il diritto di riunione pacifica dei primi è specificamente protetto dalla [dichiarazione sugli human](#)

[rights defenders del 1998](#); quello dei secondi trova fondamento, tra l'altro, nella [Convenzione di Aarhus](#) che tutela il diritto alla libertà di informare e partecipare alle decisioni in materia ambientale.

Anche il Capo III del dl. 48 – legge 80/2025 non sfugge allo scrutinio critico degli SR. L'aumento della pena per i reati di violenza, minaccia o resistenza e pubblico ufficiale o il reato di lesioni, se commessi ai danni di un agente di polizia, collegati alla circostanza di aver luogo nei pressi di infrastrutture di trasporto o energetiche, è considerato un'ulteriore tassello volto a contenere la libertà di manifestare. Tali previsioni infatti ribaltano la regola per cui le libere manifestazioni devono essere presunte pacifiche. Il fatto che i manifestanti siano oggetto di violenza da parte di agenti esterni o dai partecipanti a contromanifestazioni, o che azioni violente siano compiute da agenti provocatori, non fa venire meno il carattere intrinsecamente pacifico della manifestazione stessa.

Analogamente, preoccupa gli SR la norma che prevede la possibilità per la polizia di indossare videocamere nel corso di operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico, controllo del territorio, vigilanza di stazioni e siti sensibili. Si tratta di misure che estendono le possibilità di sorveglianza digitale dei manifestanti, su cui l'attenzione dello stato deve essere massima, onde evitare una riduzione eccessiva degli spazi di libertà di riunione e di espressione da parte dei cittadini.

Infine, particolare preoccupazione sollevano le norme dell'art. 26 del dl. 48 – legge 80/2025, che introduce il reato di rivolta all'interno di un istituto penitenziario (art. 415-bis cp.), compresi gli istituti per minori e femminili, che specificamente punisce anche forme di mera resistenza passiva; nonché quelle dell'art. 27, che prevedono disposizioni analoghe per le rivolte nei centri per il trattenimento dei migranti.

Le misure, oltre che generalmente sproporzionate rispetto al diritto di riunione di detenuti e trattenuti, nonché alla loro libertà, opinione e espressione, colpiscono specificamente gruppi già di per sé in una condizione di particolare vulnerabilità.

8.5 Risposta del governo italiano alla Comunicazione 2/2025 dei relatori speciali su diritto all'alloggio, estrema povertà, disabilità, indipendenza dei giudici e diritti degli anziani in materia di sfratti forzati

1 settembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/risposta-del-governo-italiano-alla-comunicazione-22025-dei-relatori-speciali-su-diritto-allalloggio-estrema-poverta-di-sabilita-indipendenza-dei-giudici-e-diritti-degli-anziani-in-materia-di-sfratti-forzati>

Paolo De Stefani

La Comunicazione JOL ITA 2/2025 del febbraio 2025

Il 12 agosto 2025, il governo italiano ha presentato la sua risposta alla Comunicazione urgente [JOL ITA 2/2025](#), 27 febbraio 2025, sottopostale dal relatore speciale (SR) del Consiglio diritti umani sul diritto alla casa insieme agli SR sui diritti umani e estrema povertà, sui diritti delle persone con disabilità, sull'indipendenza di giudici e avvocati, e l'esperto indipendente sui diritti delle persone anziane. La Comunicazione riguardava alcuni casi di sfratto nei riguardi di persone vulnerabili portati all'attenzione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CtESCR) attraverso alcune comunicazioni individuali tra il 2022 e il 2023, alcuni dei quali

sono stati eseguiti dalle autorità italiane nonostante le richieste di sospensione e misure urgenti a sostegno degli sfrattati avanzate dal CtESCR in base all'art. 5 del Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali (OP-CESCR). La Comunicazione stigmatizzava in particolare il fatto che il governo italiano, con una nota dell'avvocatura dello stato, avesse invitato le autorità giudiziarie del paese che dovessero trovarsi a valutare simili richieste di misure provvisorie avanzate dal CtESCR di non darvi corso, dato il loro asserito carattere non giuridicamente vincolante (su questa e altre Comunicazioni di contenuto simile vedi su questo Annuario 2025 [qui](#)).

Misure dell'Italia per il sostegno al diritto a un alloggio adeguato

La risposta del governo italiano inizia richiamando l'impegno dello Stato nell'affrontare il disagio abitativo e il correlato tema degli sfratti. In questo quadro, si cita l'approvazione, con la legge di bilancio 2025, del cosiddetto Piano Casa Italia, uno strumento programmatico per il medio-lungo termine che dovrà essere attuato dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti con il concorso di regioni ed enti locali. La legge finanziaria 2025 ha inoltre rifinanziato con 30 milioni di euro il fondo per gli inquilini inadempienti non per propria colpa (Fondo inquilini morosi incolpevoli). La risposta cita anche il decreto-legge 69/2024, che semplifica alcune pratiche edilizie e urbanistiche consentendo, indirettamente, un più esteso accesso all'abitazione. Si menzionano anche altre riforme legislative (del codice dei contratti pubblici e del testo unico in materia edilizia) che mirano a rilanciare l'edilizia abitativa sia pubblica sia privata, nonché progetti e iniziative promossi a livello regionale. Sono infine menzionati le iniziative di social housing previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da completare entro il 2026) e i finanziamenti del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, anch'esso gestito dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti (quest'ultimo avrebbe mobilitato, secondo la risposta, 11 miliardi di euro negli ultimi dieci anni).

La Comunicazione 2/2025 faceva il punto su sette comunicazioni individuali portati davanti al CtESCR in cui le richieste di misure urgenti avanzate dall'organismo internazionale (essenzialmente, la sospensione dell'esecuzione dello sfratto fino alla pronuncia del CtESCR o la messa a disposizione degli sfrattati di una soluzione abitativa adeguata a tutela dei loro diritti fondamentali) erano state espressamente rigettate o non prese in considerazione dal giudice dell'esecuzione. I casi riguardavano persone anziane o con a carico persone con gravi malattie o disabilità; in quattro casi si trattava di famiglie immigrate. Le vicende riassunte nella Comunicazione riferivano di situazioni di estrema precarietà economica e sociale e sollevavano anche possibili problematiche di discriminazione basate sull'origine etnica o nazionale. Per esempio, uno dei casi citati riguardava la comunicazione al CtESCR Saydawi and Farah v. Italy (decisa nel merito con riconoscimento della violazione da parte dell'Italia dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali - ICESCR - vedi una sintesi nell'Annuario 2024 [qui](#)). La richiesta di misure urgenti era stata prima approvata e poi respinta dai giudici italiani. La Comunicazione 2/2025 osserva che, secondo informazioni aggiornate all'inizio del 2025, una delle famiglie che aveva presentato la petizione, di origine marocchina, continua a incontrare difficoltà nel trovare alloggio a Roma e dintorni, non solo per lo stato di precarietà economica in cui vive ma presumibilmente anche a causa di pregiudizi etnico-religiosi.

Il caso Letizi e la controversia sulla forza vincolante delle misure provvisorie del CtESCR

La risposta italiana prodotta nell'agosto 2025 non entra nel merito di tutti i casi citati, ma si sofferma sulla principale questione sollevata dagli Special Rapporteur, ovvero il documento CT 16061/2022 con cui, con riguardo alla Comunicazione 256/2022 al CtESCR (caso Rossana Letizi v. Italy), l'avvocatura dello Stato affermava il carattere non vincolante delle richieste di misure provvisorie ai sensi dell'art. 5 del Protocollo opzionale all'ICESCR (OP-CESCR). Questa nota proveniente dal governo è stata usata in sede giudiziaria come argomento a favore del rigetto delle domande di misure provvisorie provenienti dal CtESCR anche in altri casi. I relatori speciali prospettano un'indebita ingerenza dell'esecutivo in procedimenti che dovrebbero essere decisi dai giudici in base alle norme vigenti, nazionali e internazionali.

La risposta del governo segnala innanzitutto che l'ordinamento italiano prevede molti meccanismi di sostegno agli inquilini che non per propria colpa non riescono a pagare il canone di locazione. La legge sulle locazioni (legge 392/1978) consente un differimento del pagamento di 90 giorni; una sospensione di 18 mesi è prevista dalla legge 9/2007 per gli inquilini di oltre 65 anni (la signora Letizi è nata nel 1935), malati terminali o persone con disabilità per oltre il 66 per cento, nel caso non dispongano di abitazione alternativa. Si menziona inoltre la normativa riguardante le persone colpite dal terremoto del 2016, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, introdotto dalla legge 431/1998 e gestito a livello regionale, nonché il blocco degli sfratti tra il 2020 e la fine del 2021 motivato dall'emergenza COVID-19. Infine, la risposta segnala che i comuni (nel caso specifico, il comune di Roma) hanno ulteriori strumenti di mediazione e di welfare a loro disposizione e possono avvalersi anche dell'apporto di enti privati e del volontariato. In effetti, alla signora Letizi erano state prospettate varie possibilità di alloggio alternative all'abitazione da cui doveva essere sfrattata e in cui abitava dal 1995, anche in collaborazione con la Comunità di Sant'Egidio. Tutte le offerte erano state respinte perché considerate incompatibili con la stabilità e il benessere psicologico dell'anziana signora. Inoltre, nessun accomodamento è risultato praticabile tra la ricorrente e la società proprietaria dell'appartamento (a cui la ricorrente imputava un indebito aumento del canone). Il governo si sofferma anche sull'istituzione, con legge 48/2023, dell'Assegno di inclusione, una misura a sostegno delle persone con reddito particolarmente basso. Quanto alla possibilità per individui in difficili condizioni finanziarie di accedere agli strumenti di tutela giudiziaria (altro tema posto dalla Comunicazione 2/2025), nella sua risposta il governo ricorda che il Decreto del Presidente della Repubblica 115/2002 prevede il gratuito patrocinio delle persone con reddito annuo inferiore a 12.838 euro.

In conclusione, secondo questa risposta, la procedura giudiziaria che ha portato all'ordine esecutivo di sfratto (peraltro non ancora portato a compimento nel 2025) a carico della signora Letizi è stata equa, condotta con la partecipazione della locataria, e ha cercato di fornire soluzioni alternative alla diretta interessata. Le altre situazioni individuali citate dai relatori speciali non sono prese esplicitamente in esame.

Sullo specifico punto della forza giuridica delle misure provvisorie richieste dal CtESCR, il caso Letizi risulta particolarmente interessante, dal momento che, il 17 febbraio 2022, richiamando la richiesta del CtESCR, il giudice italiano aveva sospeso l'esecuzione dello sfratto, richiedendo però contestualmente un parere all'avvocatura dello Stato sul valore vincolante o meno del provvedimento del CtESCR. Proprio richiamandosi a tale parere dell'Avvocatura dello Stato, il giudice ha proceduto successivamente a riavviare l'iter dello sfratto, assumendo il carattere non vincolante del provvedimento del CtESCR.

Il documento CT 16061/2022, emesso dall'Avvocatura dello Stato il 25 maggio 2022, esprimendo la posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, afferma che l'applicazione da parte del giudice italiano delle misure provvisorie richieste dal CtESCR nel procedimento riguardante la signora Letizi sarebbe stata incompatibile con la normativa nazionale. La risposta puntualizza che concludere in modo diverso sarebbe in violazione delle norme costituzionali italiane in materia di diritti della difesa e di equo processo (articoli 24 e 111 Cost.). Infatti, il provvedimento del CtESCR è stato emesso nell'ambito di una procedura in cui la controparte della ricorrente, ovvero l'ente proprietario dell'immobile, non aveva partecipato né era stata in alcun modo consultata, come richiederebbe il principio del contraddittorio. In mancanza di una legge nazionale che lo preveda, quindi, la diretta applicazione da parte del giudice italiano delle misure provvisorie richieste dal CtESCR (ovvero la sospensione dell'esecuzione dello sfratto fino alla definizione della controversia presso l'istanza internazionale) comprimerebbe in modo illegittimo il diritto di proprietà del locatore (tutelato dall'art. 42 Cost.), con effetti potenzialmente negativi sul mercato immobiliare nel suo complesso.

La risposta peraltro precisa che il documento dell'Avvocatura dello Stato interviene nel quadro di un particolare procedimento e che comunque la decisione di non adempiere alle richieste del CtESCR è stata presa dal giudice dell'esecuzione in totale autonomia e nel pieno rispetto del

principio dello stato di diritto. A maggior ragione è da ritenere che non costituisca un'ingerenza dell'esecutivo nella trattazione di altri casi analoghi.

La risposta del governo italiano alla Comunicazione dei relatori speciali si chiude riaffermando l'impegno dell'Italia alla protezione e promozione di tutti i diritti umani e l'intenzione di continuare il dialogo con i meccanismi sui diritti umani delle Nazioni Unite.

Considerazioni finali

[Secondo i dati del CtESCR](#), vi sono attualmente (settembre 2025) 48 comunicazioni individuali pendenti davanti al CtESCR riguardanti l'Italia, presentate tra il 2021 e il 2025, per lo più riguardanti casi di sfratti disposti o eseguiti senza fornire all'inquilino e alla sua famiglia una soluzione alternativa adeguata, ovvero rispettosa del diritto all'alloggio così come definito dall'art. 11 ICESCR. Italia e Spagna (quest'ultima con ben 138 comunicazioni pendenti) sono i due paesi da cui proviene il maggior numero di comunicazioni. È chiaro, dunque, che il nodo degli sfratti eseguiti senza un'effettiva garanzia di tutela del diritto a un alloggio adeguato (e quindi legalmente sicuro, economicamente accessibile e idoneo dal punto di vista della collocazione e delle forniture essenziali) è una problematica molto sentita nel paese. Il diritto all'alloggio adeguato deve valere anche per le persone economicamente più povere, nonché per i bambini, le persone con disabilità, gli anziani e in generale le persone in particolare stato di vulnerabilità e precarietà. Le procedure di sfratto devono prevedere la partecipazione degli interessati e non dovrebbero essere tali da aumentare il numero dei senza dimora. Il fatto di non disporre del denaro sufficiente per pagare il prezzo della locazione non dovrebbe essere motivo per privare un individuo di un diritto vitale come quello a un alloggio adeguato, e ciò comporta una particolare responsabilità degli stati nel contrastare l'estrema finanziarizzazione del mercato immobiliare.

La risposta del governo italiano non sembra affrontare questi temi in modo puntuale. Essa articola, con riferimento al caso Letizi, una replica al tema del carattere vincolante delle misure provvisorie disposte dal CtESCR incentrata sulla autonomia del giudice nel valutare la forza vincolante degli atti del CtESCR e sulla necessità di salvaguardare il contraddittorio nel procedimento, ma non affronta il tema della responsabilità internazionale dello stato per la mancata protezione dei soggetti che subiscono gli sfratti nei casi in cui le misure sociali di protezione effettivamente accessibili (comprese collocazioni che rompono l'unità familiare) risultano non idonee a garantire il diritto a un alloggio adeguato. La risposta infatti lascia scoperti vari altri punti su cui la Comunicazione 2/2025 chiedeva informazioni e chiarimenti, per esempio le misure per impedire che gli sfratti si traducano in perdita di dimora, sulle misure per prevenire la condizione di senza dimora, sul numero annuale degli sfratti eseguiti, sulle misure adottate per facilitare l'effettivo accesso alla giustizia delle persone in condizione di povertà estrema per la garanzia del loro diritto all'alloggio.

9. Attivisti italiani, un giudice italiano e un relatore speciale italiano sono oggetto di attacchi in relazione ai conflitti a Gaza e in Ucraina, mentre un'azienda italiana controllata dallo Stato è sospettata di complicità in crimini internazionali

9.1 Gli Stati Uniti impongono sanzioni alla relatrice speciale delle Nazioni Unite Francesca Albanese per il suo impegno a favore della Corte penale internazionale

11 luglio 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/gli-stati-uniti-impongono-sanzioni-alla-relatrice-speciale-delle-nazioni-unite-francesca-albanese-per-il-suo-impegno-a-favore-della-corte-penale-internazionale>

Il 9 luglio, il Segretario di Stato americano Marco Rubio ha annunciato l'imposizione di sanzioni a Francesca Paola Albanese, relatrice speciale del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967, ai sensi dell'Ordine Esecutivo 14203. Gli Stati Uniti hanno giustificato questa azione come una risposta alla presunta collaborazione di Albanese con la Corte penale internazionale (CPI) nel prendere di mira cittadini statunitensi e israeliani, un atto che gli Stati Uniti considerano una violazione della propria sovranità e di quella di Israele, dato che nessuno dei due paesi ha firmato lo Statuto di Roma.

Il governo degli Stati Uniti ha citato quella che definisce una lunga serie di pregiudizi, tra cui commenti antisemiti e ostilità nei confronti degli Stati Uniti e dei loro alleati. Critica inoltre la sua raccomandazione che la CPI emetta mandati di arresto per il primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e l'ex ministro della Difesa Yoav Gallant, nonché le sue recenti lettere alle aziende globali in cui sollecita indagini della CPI, che gli Stati Uniti definiscono infondate e potenzialmente dannose per gli interessi nazionali, portando gli Stati Uniti a ritenerla inadatta a ricoprire la carica di relatrice speciale.

Lo stesso giorno, [la Albanese ha criticato l'Italia, la Francia e la Grecia](#), Stati parti della CPI, per aver violato i loro obblighi giuridici consentendo al presidente israeliano Benjamin Netanyahu di utilizzare il loro spazio aereo, invece di arrestarlo e consegnarlo come previsto dallo Statuto di Roma. Le sanzioni contro la Albanese fanno parte di un più ampio sforzo degli Stati Uniti e di Israele per limitare le indagini indipendenti sulle azioni di Israele a Gaza.

Le sanzioni seguono le precedenti misure statunitensi contro il procuratore dell'ICC Karim Khan e diversi giudici dell'ICC nel 2025.

Il portavoce delle Nazioni Unite Stéphane Dujarric ha avvertito che l'imposizione di sanzioni ai relatori speciali costituisce un precedente pericoloso, affermando che “l'uso di sanzioni unilaterali contro i relatori speciali o qualsiasi altro esperto o funzionario delle Nazioni Unite è inaccettabile”. Ha sottolineato che, sebbene gli Stati membri abbiano tutto il diritto di esprimere le loro opinioni e di dissentire dalle relazioni degli esperti, tali azioni devono rispettare i processi delle Nazioni Unite.

Queste preoccupazioni sono state riprese dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani Volker Türk, che ha consigliato agli Stati membri di rispondere in modo costruttivo, anche in caso di forte disaccordo. Ha chiesto la “rapida revoca” delle sanzioni imposte alla

relatrice speciale nominata dal Consiglio dei diritti umani, sottolineando che stava svolgendo i compiti assegnati nel quadro del suo mandato ufficiale.

Il direttore del programma Medio Oriente e Nord Africa della Corte internazionale di giustizia, Saïd Benarbia, ha osservato che se le sanzioni contro Albanese rimarranno in vigore senza essere contestate, potrebbero avere un effetto dissuasivo che costituisce una minaccia esistenziale per i mandati di tutte le procedure speciali delle Nazioni Unite e per il più ampio sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite. Ha sottolineato che l'integrità dell'ordine giuridico internazionale dipende dal fatto che i giudici della Corte penale internazionale, i pubblici ministeri e le procedure speciali delle Nazioni Unite possano svolgere i loro compiti in modo indipendente e senza timore di ritorsioni.

Liz Evenson, direttrice per la giustizia internazionale di Human Rights Watch, ha affermato che la decisione del governo statunitense mira in ultima analisi a mettere a tacere un'esperta delle Nazioni Unite per aver svolto il suo mandato. Ha sostenuto che gli Stati Uniti stanno minando le istituzioni su cui fanno affidamento le vittime di gravi abusi. Evenson ha invitato gli Stati membri delle Nazioni Unite e della CPI a opporsi con fermezza ai tentativi del governo statunitense di ostacolare l'assunzione di responsabilità per gravi crimini internazionali e a denunciare come scandalose le sanzioni imposte ad Albanese.

Le sanzioni statunitensi contro Francesca Albanese riflettono un più ampio tentativo di proteggere i propri alleati, in particolare Israele, dal controllo giuridico internazionale che considera motivato da ragioni politiche. Prendendo di mira funzionari delle Nazioni Unite e della CPI, gli Stati Uniti rischiano di creare un precedente che potrebbe minare l'imparzialità e la credibilità delle istituzioni globali incaricate di indagare su gravi violazioni dei diritti umani.

9.2 La Global Sumud Flotilla e la partecipazione della cittadinanza italiana alla missione

22 ottobre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-global-sumud-flotilla-e-la-partecipazione-della-cittadinanza-italiana-alla-missione>

Sofia Vanzan

La [Global Sumud Flotilla](#) è stata definita la più grande missione marittima civile mai organizzata per rompere il blocco di Gaza imposto da Israele. La flotilla è un movimento dal basso che riunisce medici, infermieri, marinari, artisti e attivisti da più di 40 paesi. L'obiettivo è di fornire aiuti umanitari a Gaza durante il genocidio in corso, grazie all'equipaggio composto da volontari e alle navi civili messe a disposizione. La missione, fondata sui principi della pace e della nonviolenza, vuole essere una risposta umanitaria ai crimini commessi da Israele in nome della giustizia, della dignità e del rispetto per la vita.

La prima spedizione: la missione della Global Sumud Flotilla

Le prime imbarcazioni dirette a Gaza sono salpate il 30 agosto 2025 dal porto di Genova e il [31 agosto 2025](#) da Barcellona. La missione è stata ritardata a causa delle [condizioni meteo](#), ma tra fine agosto e metà settembre, le navi si sono riunite nelle acque territoriali tunisine. Durante questo periodo la missione ha subito due attacchi: [la notte dell'8 settembre](#) la barca Family è stata colpita da un drone militare di provenienza sconosciuta, mentre il 9 settembre, anche [l'Alma è stata attaccata](#) in circostanze analoghe.

[Tra il 13 e il 15 settembre](#) la missione è ripartita da Catania (Italia), Tunisia e Grecia e una flotta di 42 navi si è riunita in acque internazionali con l'obiettivo di portare a termine la missione umanitaria.

Mentre il governo israeliano ha identificato la missione come una minaccia alla sicurezza, le Convenzioni di Ginevra e i Protocolli aggiuntivi obbligano gli stati a garantire la protezione dei civili impiegati in operazioni umanitarie. Inoltre, il 26 gennaio 2024, la [Corte internazionale di giustizia](#), nell'adozione delle misure preliminari nel caso Sudafrica c. Israele, ha imposto allo stato di Israele l'immediata adozione di misure per consentire l'assistenza umanitaria a Gaza.

Con l'obiettivo di garantire assistenza e soccorso alla missione umanitaria, il [Ministro della Difesa italiano, Crosetto](#), ha disposto l'invio della nave militare Fasan, successivamente sostituita dalla nave militare Alpino, precisando che tale strumento non avrebbe svolto una funzione di scorta e non sarebbe andato oltre le acque internazionali.

Tra l'1 e il 3 ottobre 2025, 42 imbarcazioni della [Global Sumud Flotilla](#) sono state intercettate in acque internazionali, a meno di 150 miglia dalle coste palestinesi, e le 462 persone a bordo sono state illegalmente arrestate. Durante [l'abbordaggio](#), gli attivisti sono stati sottoposti a [trattamenti umilianti](#). Successivamente sono stati posti in isolamento, privati dei canali di comunicazione e sottoposti a [maltrattamenti anche durante la detenzione](#) nel carcere di Ketziot.

In Italia, la missione e il successivo abbordaggio da parte di Israele hanno suscitato una forte attenzione mediatica ed estese mobilitazioni tra la popolazione. Questo è dovuto anche all'ampia partecipazione italiana alla missione, nel cui comitato direttivo, figura tra l'altro l'italiana Maria Elena Delia, esponente dell'International Solidarity Movement. Complessivamente, nelle navi erano imbarcate 48 cittadine e cittadini italiani, 44 dei quali sono stati intercettati e detenuti da Israele. Mentre altri cittadini italiani, come [Manolo Luppichini e Meri Calvelli dell'ONG ACS](#), erano a bordo di altre imbarcazioni che per motivi tecnici e di sicurezza non sono salpate alla volta di Gaza.

A seguito si riportano i nomi delle persone italiane intercettate, suddivise in base all'imbarcazione di appartenenza:

Alma:

Antonio La Piccirella, skipper e attivista, 35 anni

Simone Zambrin, attivista, 26 anni

Aurora:

Sara Masi, artista e attivista di Greenpeace, 39 anni

Federica Frascà, attivista di Greenpeace

Marco Orefice, attivista, 47 anni

Irene Soldati, Medici Senza Frontiere e attivista di Greenpeace, 40 anni

Gonzalo Nestor Fabian Di Pretoro, italo-argentino

Otaria:

Adriano Veneziani, attivista

Alessandro Mantovani, giornalista, 54 anni

Cesare Tofani, skipper, 71 anni

Dario Crippa, studente, 25 anni

Giorgio Patti, 25 anni

Manuel Pietrangeli, attivista

Grande Blu:

Emanuela Pala, giornalista

Luca Poggi, responsabile della logistica

Hio:

Lorenzo d'Agostino, giornalista

Morgana:

Barbara Schiavulli, giornalista

Benedetta Scuderi, eurodeputata, 34 anni
Carlo Alberto Biasoli, skipper e operatore culturale, 39 anni
Jose Nivoi, portuale del Calp di Genova
Marco Croatti, parlamentare, 53 anni

Seulle:

Fabrizio De Luca, geologo, 63 anni
Paolo De Montis, sindacalista, 65 anni
Ruggero Zeni, filosofo e attivista, 69 anni
Silvia Severini, impiegata, 54 anni

Sirius:

Nicolas Calabrese, insegnante italo-argentino

All In:

Pietro Queirolo Palmas, marinaio, 23 anni

Jeannot III:

Andrea Sebastiano Tribulato

Mango:

Roberto Ventrella, gioielliere, 86 anni

Karma:

Annalisa Corrado, eurodeputata, 52 anni
Arturo Scotto, parlamentare, 47 anni
Michele Saponara
Margherita Cioppi, soccorritrice e capomissione nel Mediterraneo, 33 anni
Tommaso Ferdinando Nogara Notarianni, giornalista e presidente Arci Milano, 59 anni
Paolo Romano, politico, 41 anni
Saverio Tommasi, giornalista, 46 anni

Wahoo:

Susanna Bargauan, studente e artista, 32 anni

Maria Cristina:

Andrea Canazza, pensionato, 68 anni
Tommaso Bortolazzi, skipper, 42 anni

Estrella y Manuel:

Michela Monte, giornalista, 49 anni

Selvaggia:

Gessica Lastrucci
Luca Viani, cuoco

Paola I:

Abderrahmane Amajou, presidente di ActionAid Italia, 39 anni

Ahed Tamimi:

Giuseppina Branca, infermiera, 78 anni

La seconda spedizione: le missioni Thousand Madleens to Gaza e Freedom Flotilla

Mentre gli attivisti e le attiviste italiane venivano rimpatriati in Italia, il movimento per Gaza non si è fermato. Le missioni [Thousand Madleens to Gaza e Freedom Flotilla](#) sono salpate verso la Gaza trasportando altri aiuti umanitari a bordo di 9 imbarcazioni.

La seconda ondata di aiuti composta dalla Freedom Flotilla e dalla Thousand Madleen è stata intercettata nelle prime ore dell'8 ottobre 2025 e gli attivisti sono stati trasferiti alla prigione di Ketziot. [Dopo la detenzione, gli attivisti sono stati deportati al confine con la Giordania.](#) Tra i 150 attivisti da 20 paesi, 10 di loro sono cittadini italiani:

Freedom Flotilla:

Riccardo Corradini, medico, 31 anni

Stefano Argenio, infermiere, 41 anni

Francesco Prinetti, medico, 28 anni

Elisabeth Di Luca, attivista e cooperante internazionale, 40 anni

Claudio Torrero, docente, 69 anni

Vincenzo Fullone, 53 anni

Thousand Madleens to Gaza:

Lorenzo Mollicone, giornalista, 26 anni

Lorenzo Bresciani, medico

Beatrice Lio, attivista e giurista, 30 anni

Laura Cardile, regista e documentarista, italo-francese

Grazie alla numerosa partecipazione italiana nella missione umanitaria e alla mobilitazione della società civile e dei movimenti dal basso, il dibattito pubblico sulla solidarietà internazionale e sui diritti umani, in particolare sulla complicità del governo italiano nel genocidio della popolazione palestinese di Gaza attraverso [l'invio di armi ad Israele](#), si è acceso.

9.3 "Genocidio a Gaza: un crimine collettivo" - Il coinvolgimento dell'Italia evidenziato dal nuovo rapporto di Francesca Albanese e le reazioni delle autorità italiane

20 novembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/genocidio-a-gaza-un-crimine-collettivo-il-coinvolgimento-dellitalia-evidenziato-dal-nuovo-rapporto-di-francesca-albanese-e-le-reazioni-delle-autorita-italiane>

Danagul Alimova

Francesca Albanese, Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967, è stata una figura centrale nel sostenere la giustizia per le popolazioni palestinesi, che hanno vissuto per anni sotto l'occupazione israeliana.

Il 20 ottobre 2025, l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani [ha pubblicato un rapporto intitolato "Genocidio a Gaza: Un Crimine Collettivo"](#), presentato da Albanese all'Assemblea Generale nella sua 80ª sessione, chiedendo l'immediata prevenzione delle violazioni dei diritti umani e il ripristino del diritto internazionale.

Il suo rapporto evidenzia come gli Stati terzi siano stati complici delle atrocità di massa a Gaza e abbiano permesso la sistematica violazione del diritto internazionale da parte di Israele attraverso il coinvolgimento diretto, l'aiuto materiale e la protezione diplomatica, tra altre forme di supporto.

Sostiene che le atrocità di massa a Gaza non sono solo responsabilità di Israele. Invece, argomenta che, secondo il diritto penale internazionale, in particolare la dottrina dell'impresa criminale congiunta, qualsiasi stato che compia un atto illecito o contribuisca a un elemento costitutivo del crimine ne porta la responsabilità. Critica apertamente il coinvolgimento degli stati occidentali nelle violazioni del diritto internazionale in diverse categorie: supporto militare, diplomatico ed economico.

Gli Stati Uniti, la Germania e l'Italia sono tra i maggiori fornitori di aiuti militari a Israele. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno fornito sostegno finanziario a Israele fin dalla sua fondazione e continuano a farlo. Dopo il 7 ottobre 2023, sia l'amministrazione Biden che quella Trump hanno

contribuito finanziariamente a inquadrare le azioni di Israele come autodifesa contro presunte minacce terroristiche a Gaza. Inoltre, la Germania è stata il secondo maggiore esportatore di armi verso Israele durante le atrocità di massa e il presunto genocidio, giustificando il suo sostegno come un obbligo post-Olocausto. Altri paesi occidentali, come il Regno Unito, l'Australia e il Canada, sono stati anch'essi importanti contributori di aiuti militari.

Inoltre, molti paesi occidentali ignorano apertamente le violazioni dei diritti umani fondamentali da parte di Israele con il pretesto della sicurezza nazionale e del contrasto al terrorismo, piuttosto che perseguire la responsabilità attraverso meccanismi legali. Nello stesso periodo, Israele ha goduto di un sostanziale supporto diplomatico da parte delle potenze occidentali. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno usato il loro potere di veto nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU sette volte e hanno svolto un ruolo centrale nel controllare i negoziati per il cessate il fuoco. Quando la CIG e la CPI hanno riconosciuto la possibilità di un genocidio a Gaza, gli Stati Uniti hanno sanzionato i tribunali, concedendo di fatto l'immunità alle autorità israeliane limitando la responsabilità legale. Il Regno Unito ha minacciato di ritirare i finanziamenti a questi tribunali, e l'Ungheria si è ritirata dallo Statuto di Roma nell'aprile 2025.

Inoltre, Albanese condanna le potenze occidentali per l'applicazione di doppi standard nelle loro relazioni economiche con Israele. L'Unione Europea è il più grande partner commerciale di Israele e, nonostante le azioni genocidarie in corso, gli investimenti economici sono aumentati. Albanese chiede la sospensione delle relazioni economiche con Israele, simile alle misure imposte alla Russia dopo l'invasione dell'Ucraina.

Tuttavia, sottolinea anche che diversi paesi, come Sudafrica, Turchia, Cile, Giordania, Bolivia, Honduras, Bahrein e Ciad, hanno interrotto le loro relazioni con Israele e altri paesi, come Belize, Bolivia, Colombia e Nicaragua, hanno sospeso le loro relazioni diplomatiche con Israele.

Francesca Albanese è stata sanzionata dagli Stati Uniti formalmente in quanto "direttamente impegnata con la Corte Penale Internazionale (CPI) negli sforzi per indagare, arrestare, detenere o perseguire cittadini degli Stati Uniti o di Israele, senza il consenso di questi due paesi" (vedi il comunicato del Dipartimento di Stato USA [qui](#)). Il Comitato di Coordinamento delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani ha espresso la sua solidarietà alla signora Albanese. In generale, sanzionare un Relatore Speciale per l'adempimento della responsabilità di proteggere i diritti umani, come mandato dal Consiglio dei Diritti Umani, costituisce un attacco diretto all'integrità del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite, nonché alla sua responsabilità e trasparenza. Inoltre, le sanzioni imposte dagli Stati Uniti violano il diritto internazionale, inclusa la Convenzione del 1946 sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite, che concede agli esperti nominati privilegi e immunità per consentire loro di esercitare le loro funzioni in modo indipendente. Violare questa Convenzione minaccia l'indipendenza del sistema delle Procedure Speciali, responsabile di sostenere e indagare sulle violazioni dei diritti umani.

L'Italia non è rimasta in silenzio nel caso riguardante Albanese. Le autorità italiane hanno formalmente criticato la condotta di Albanese, caratterizzando il rapporto come privo di credibilità e imparzialità. L'Italia ha sostenuto che il rapporto eccede chiaramente l'ambito del mandato del Relatore Speciale, che non si estende all'indagine su presunte violazioni commesse da altri Stati o organizzazioni, né alla valutazione della cooperazione tra paesi terzi e la Corte Penale Internazionale. Inoltre, l'Italia ha sottolineato l'importanza del rispetto del Codice di Condotta per i Relatori Speciali, sottolineando l'obbligo di garantire che le opinioni politiche personali non influenzino l'esecuzione del mandato e di esercitare moderazione, moderazione e prudenza al fine di preservare la percezione dell'indipendenza e dell'integrità del mandato.

Tuttavia, i contributi della signora Albanese all'indagine sulle violazioni dei diritti umani a Gaza non sono stati accolti solo con sanzioni e critiche. I legislatori del Parlamento Europeo l'hanno anche nominata, attraverso una presentazione formale al Comitato norvegese per il Nobel, per il Premio Nobel per la Pace 2026. Secondo loro, questa nomina rappresenta un riconoscimento del coraggio, dell'impegno e della perseveranza di un individuo che ha difeso i valori fondamentali dei diritti umani in circostanze estremamente difficili.

9.4 Corte penale internazionale: giudice italiano della Corte condannato in contumacia a 15 anni di reclusione da un tribunale di Mosca

16 dicembre 2025.

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/corte-penale-internazionale-giudice-italiano-della-corte-condannato-in-contumacia-a-15-anni-di-reclusione-da-un-tribunale-di-mosca>

Il 12 dicembre 2025 un tribunale di Mosca ha emesso sentenze di condanna in contumacia contro il procuratore capo della Corte penale internazionale (CPI), Karim Khan, e otto giudici della CPI, tra cui il suo vicepresidente, il giudice italiano Salvatore Aitala.

Tutti e nove magistrati sono stati giudicati colpevoli di «aver perseguito persone innocenti, detenzione illegale e tentata violenza contro persone che godono di protezione internazionale» e sono stati inseriti dalle autorità russe in una lista di ricercati internazionali.

Nel marzo 2023 la CPI aveva emesso un mandato di cattura nei confronti di Vladimir Putin e della Commissaria per i diritti dei bambini della Federazione Russa, Maria Lvova-Belova, per aver deportato illegalmente bambini ucraini. Il mandato è stato considerato dalla Federazione Russa “nullo” e l'autorità giudiziaria russa ha avviato un procedimento penale nei confronti del procuratore e degli altri otto giudici della CPI, che si è ora concluso con la loro condanna a pene detentive.

In una dichiarazione, [l'Associazione Nazionale Magistrati](#) ha espresso la speranza “che il governo italiano chieda immediatamente al governo russo una spiegazione delle circostanze che hanno portato alla condanna in contumacia del giudice Aitala da parte del tribunale di Mosca”.

PARTE IV - I diritti umani nella giurisprudenza italiana e internazionale

Questa quarta parte presenta una selezione di decisioni giudiziarie tratte dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e della Corte di giustizia dell'Unione europea nel corso del 2025. Essa include inoltre un numero limitato di casi provenienti dai tribunali nazionali italiani, compresa la Corte costituzionale, in cui le considerazioni relative ai diritti umani hanno rivestito particolare rilevanza.

L'obiettivo non è quello di fornire una panoramica esaustiva, ma piuttosto di evidenziare tendenze specifiche e temi ricorrenti nella prassi giudiziaria dei tribunali sia nazionali che internazionali che hanno caratterizzato l'anno 2025. L'inclusione della giurisprudenza italiana ha una funzione limitata all'interno di questa pubblicazione; materiale più ampio è accessibile nella versione online dell'*Annuario italiano*.

Seguendo l'articolazione dei diritti fondamentali sviluppata dalla Corte di Strasburgo, questa parte affronta innanzitutto casi riguardanti il diritto alla vita e il diritto di non subire trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane. Gli istituti di detenzione sono anche luoghi in cui viene violato il diritto alla salute, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Un'altra sezione tratta le decisioni giudiziarie che tutelano l'ambiente come condizione per il godimento del diritto alla vita, alla salute e alla vita personale e familiare. A questo proposito, viene menzionata la "sentenza pilota" della Corte europea dei diritti umani nella causa *Cannavacciuolo et al.* (riguardante la "Terra dei Fuochi"), nonché la storica sentenza del Tribunale di Vicenza sulla massiccia contaminazione da PFAS delle acque in Veneto. Inoltre, vengono esaminati il diritto alla privacy e i diritti alla non discriminazione delle persone con disabilità, compreso il loro diritto all'accesso all'istruzione, presentando una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Le sezioni conclusive sono dedicate a due pronunce della Corte europea dei diritti umani in materia di violenza domestica e a una sentenza significativa della Corte costituzionale italiana sul diritto alla "doppia maternità" per una coppia omosessuale.

1. Diritto alla vita

4.1 Sentenze della Corte europea dei diritti umani riguardanti l'Italia nei mesi di febbraio e marzo 2025

11 aprile 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/sentenze-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo-riguardanti-litalia-nei-mesi-di-febbraio-e-marzo-2025>

Nei mesi di febbraio e marzo 2025, la Corte europea dei diritti umani (la Corte) ha pronunciato quattro sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, relative al diritto alla vita, al divieto di maltrattamenti e al diritto al rispetto della vita privata.

Il 27 marzo, nella causa [Laterza e D'Errico c. Italia \(n. 30336/22\)](#), la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) per via dell'indagine inefficace sulla morte sul lavoro del congiunto dei ricorrenti, presumibilmente causata dall'esposizione a sostanze tossiche. La Corte ha ritenuto che l'inchiesta non fosse stata condotta in modo adeguato e che la decisione di archiviare il procedimento penale fosse priva di una motivazione sufficiente, non garantendo così un rimedio effettivo.

Nello stesso giorno, nella causa [Niort c. Italia \(n. 4217/23\)](#), la Corte ha rilevato che la detenzione protratta di una persona affetta da disturbi psichiatrici, nonostante la sua condizione mentale, e il mancato accesso effettivo alle cure mediche – o l'accesso tardivo – ha comportato una violazione degli articoli 3, 6 § 1 e 38 della CEDU.

Il 13 febbraio, nella causa [P.P. c. Italia \(n. 64066/19\)](#), la Corte ha stabilito che le autorità italiane non avevano indagato né reagito in modo adeguato alla lunga esposizione della ricorrente a violenze domestiche e molestie, violando così il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 della CEDU.

In precedenza, il 6 febbraio, nella causa [Italgomme Pneumatici S.R.L. e altri c. Italia \(n. 36617/18\)](#), la Corte ha dichiarato che i controlli effettuati dall'amministrazione fiscale avevano violato il diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti, garantito dall'articolo 8 della CEDU.

Tali pronunce ribadiscono l'importanza attribuita dalla Corte al rispetto, da parte dello Stato, degli obblighi procedurali necessari per garantire una tutela effettiva dei diritti e delle libertà sanciti dalla CEDU, tra cui la protezione contro i trattamenti inumani e degradanti, la salvaguardia del diritto alla vita e a un processo equo, nonché il rispetto della vita privata in Italia.

2. Tortura e condizioni carcerarie

2.1 La tutela della dignità umana durante la detenzione: il caso Niort c. Italia e l'applicazione dell'articolo 3 CEDU

27 marzo 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/la-tutela-della-dignita-umana-durante-la-detenzione-il-caso-niort-c-italia-e-lapplicazione-dellarticolo-3-cedu>

Alexandra Ivanenko, Larisa Khakimova

Nel caso [Niort c. Italia](#) (Ricorso n. 4217/23), il 27 marzo 2025 la Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) ha esaminato se l'Italia avesse violato i diritti di Simone Niort ai sensi dell'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Il ricorrente, affetto da gravi disturbi psichici, ha sostenuto che la sua detenzione in un carcere italiano, dove non gli sono state fornite cure psichiatriche adeguate, ha causato un peggioramento delle sue condizioni di salute e ha costituito un trattamento inumano o degradante.

Contesto del caso

Il ricorrente, Simone Niort, è un cittadino italiano nato nel 1997 e al momento della sentenza detenuto nel carcere di Sassari. È affetto da gravi disturbi psichici, tra cui il disturbo borderline di personalità, il disturbo antisociale di personalità e tossicodipendenza, per i quali è in cura fin dall'infanzia presso i servizi di salute mentale. È riconosciuto come invalido al 100% e

percepisce un'indennità di invalidità. È inoltre tossicodipendente. Nonostante la disabilità, è rimasto detenuto in carcere, dove la sua salute mentale è stata un tema centrale.

Niort è stato coinvolto in numerosi procedimenti penali, riportando condanne per reati gravi come omicidio preterintenzionale, lesioni personali e sequestro di persona. In alcuni casi, i tribunali nazionali hanno riconosciuto che aveva agito in stato di parziale vizio di mente. In altri, è stato assolto per infermità mentale.

Dal 2016 Niort è stato quasi costantemente detenuto in diverse carceri. Il 7 giugno 2023 è stato trasferito dal carcere di Cagliari a quello di Torino. Durante questo periodo ha mostrato gravi segni di sofferenza psichica, con numerosi tentativi di suicidio (l'ultimo il 28 dicembre 2022), atti di autolesionismo e comportamenti aggressivi.

I rapporti del servizio medico carcerario indicavano che Niort riceveva regolare supporto psichiatrico e trattamento farmacologico. Tuttavia, una perizia disposta dal tribunale nel 2019 ha evidenziato un peggioramento del suo disturbo mentale a causa della detenzione. Allo stesso modo, nel 2020, gli educatori carcerari hanno rilevato l'incompatibilità tra le sue condizioni mentali e la permanenza in carcere.

Nonostante tali valutazioni, tutte le richieste di misure alternative e i ricorsi per il trattamento medico inadeguato sono stati respinti dai tribunali nazionali. In particolare, il 22 novembre 2022 il Tribunale di sorveglianza di Cagliari ha definito la detenzione "assolutamente inadeguata e incompatibile" con la sua salute mentale, raccomandandone il trasferimento in una struttura più idonea. Questo giudizio è stato ribadito il 18 gennaio 2023 dal magistrato di sorveglianza.

Niort ha denunciato la violazione dei suoi diritti ai sensi degli Articoli 3 e 8 CEDU, sostenendo che le sue condizioni mentali sono incompatibili con la detenzione carceraria e che non riceve cure adeguate. Ha inoltre invocato l'Articolo 5.1, sostenendo che la detenzione è priva di base legale, data l'incapacità di comprendere il significato della pena, e l'Articolo 5.5, per l'assenza di risarcimento. Infine, ha denunciato ai sensi dell'Articolo 6 l'omessa esecuzione delle decisioni di trasferimento in una struttura più adatta, configurando ciò come una violazione dei suoi diritti.

Violazione dell'Articolo 3

L'Articolo 3 della CEDU afferma:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

Questa disposizione tutela la dignità umana in ogni circostanza, anche in detenzione. Impone agli Stati l'obbligo di assicurare che le persone detenute non subiscano trattamenti che ledano la loro dignità, specialmente se vulnerabili. Ciò include la garanzia di cure mediche adeguate, in particolare per la salute mentale e fisica.

Nel caso Niort, la CtEDU ha dovuto valutare se le condizioni detentive, considerate le gravi patologie psichiatriche, configurassero una violazione dell'Articolo 3. La CEDU ha più volte sottolineato che i detenuti affetti da disturbi mentali devono ricevere cure specifiche e che le condizioni carcerarie non devono peggiorare il loro stato di salute. Questo implica anche il trasferimento in strutture appropriate.

Nel caso in questione, la CtEDU ha riscontrato che l'Italia non ha soddisfatto tali obblighi: nonostante molteplici relazioni mediche segnalassero il peggioramento della salute mentale di Niort, egli non è stato trasferito in una struttura psichiatrica specializzata. L'inadeguatezza delle cure ha costituito, secondo la CtEDU, un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'Articolo 3.

Norme internazionali sulla salute mentale in detenzione

Il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa sottolinea da tempo la necessità di cure adeguate per i detenuti affetti da gravi disturbi mentali. Secondo gli standard del CPT, queste persone dovrebbero essere trasferite in ambienti medici idonei, come ospedali psichiatrici civili o reparti specializzati all'interno del sistema penitenziario. Le condizioni

detentive devono essere adattate ai bisogni dei detenuti vulnerabili, in linea con gli standard medici vigenti nella società. La sentenza Niort c. Italia riflette tali linee guida: l'Italia non ha fornito l'assistenza necessaria e avrebbe dovuto trattare il ricorrente in una struttura più adatta.

Sentenza della Corte e risarcimenti

La CtEDU ha esaminato se l'Italia avesse violato l'Articolo 3 non garantendo cure mediche adeguate a Simone Niort. Ha riscontrato che, malgrado le numerose relazioni mediche attestanti il peggioramento della sua salute mentale, l'Italia non ha adottato misure idonee né lo ha trasferito in una struttura specializzata.

La CtEDU ha ribadito che gli Stati hanno l'obbligo di garantire cure rispettose della dignità umana, soprattutto per i detenuti vulnerabili. In questo caso, "il mancato intervento tempestivo dell'Italia per trasferire Niort in una struttura più idonea, nonostante le evidenze del deterioramento della sua salute, ha costituito una violazione dell'Articolo 3." Inoltre, la Corte ha sottolineato che le cure psichiatriche in carcere devono essere equivalenti a quelle fornite dai servizi sanitari pubblici, come previsto dagli standard del CPT.

Pertanto, la CtEDU, all'unanimità, ha rigettato la dichiarazione unilaterale del Governo. Ha dichiarato ricevibili i ricorsi ai sensi degli Articoli 3 e 8 CEDU per il periodo successivo al 17 marzo 2017, e irricevibili per il periodo precedente. Ha dichiarato irricevibili i ricorsi ai sensi dell'articolo 5.1 e 5.5 CEDU, mentre ha dichiarato ricevibile quello ai sensi dell'articolo 6.1. La CtEDU ha riscontrato una violazione degli Articoli 3 e 6.1 CEDU. Tuttavia, ha ritenuto che non sussistesse una questione separata ai sensi dell'Articolo 8. Ha inoltre constatato una violazione dell'Articolo 38 della Convenzione, poiché il Governo non ha fornito i documenti e le informazioni richieste.

La CtEDU ha ordinato che lo Stato convenuto versi al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventerà definitiva ai sensi dell'articolo 44.2 della Convenzione, i seguenti importi: 9.000 euro, oltre alle eventuali imposte applicabili, per danni non patrimoniali; 8.000 euro, oltre alle eventuali imposte applicabili, per spese e onorari, da versare direttamente ai rappresentanti del ricorrente.

La CtEDU ha respinto il resto della richiesta di equa soddisfazione.

Conclusioni

Il caso Niort contro Italia evidenzia l'importante ruolo dell'Articolo 3 della CEDU nella tutela dei diritti e della dignità delle persone detenute, in particolare quelle con problemi di salute mentale. La decisione della Corte sottolinea che gli Stati devono agire rapidamente per garantire che i loro sistemi penitenziari siano attrezzati per prendersi cura dei detenuti vulnerabili, in particolare quelli con gravi problemi di salute mentale. Questo caso ricorda che, quando la detenzione è incompatibile con le esigenze di salute di una persona, le autorità devono fornire cure alternative e garantire che le condizioni non peggiorino la situazione.

Nel caso dell'Italia, la mancata garanzia di un'assistenza adeguata alla salute mentale di Niort dimostra la necessità di migliorare il sistema sanitario penitenziario del Paese, garantendo il rispetto e la tutela dei diritti dei detenuti vulnerabili. La sentenza sottolinea la necessità di cambiamenti sistemici per rispondere meglio alle esigenze dei detenuti affetti da malattie mentali e prevenire violazioni simili in futuro.

2.2 La Corte di Cassazione ribadisce che per eseguire un Mandato d'Arresto Europeo occorre ottenere concrete garanzie che la persona da rilasciare non sarà soggetta a trattamenti disumani o degradanti

30 maggio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/la-corte-di-cassazione-ribadisce-che-per-eseguire-un-mandato-d-arresto-europeo-occorre-ottenere-concrete-garanzie-che-la-persona-da-rilasciare-non-sara-soggetta-a-trattamenti-disumani-o-degradanti>

La sentenza della Cassazione penale, sez. 4, depositata il 10 aprile 2025, n. 14191, in merito all'esecuzione del Mandato d'Arresto Europeo (MAE), ribadisce un punto-chiave del sistema, ovvero che, in presenza di segnali credibili di condizioni carcerarie disumane o degradanti nello Stato richiedente l'extradizione, lo Stato di esecuzione non può limitarsi a concedere l'extradizione senza ulteriori verifiche.

La decisione riguarda il caso di A.A., cittadino ungherese, per il quale era stata disposta l'extradizione in Ungheria per scontare una condanna definitiva. La difesa ha sollevato un'obiezione cruciale: le condizioni delle carceri ungheresi, citando rapporti del Comitato di prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa e altre informazioni prodotte da organizzazioni internazionali che evidenziavano gravi criticità. Questa non è una novità; spesso, le condizioni detentive in alcuni Paesi europei sono state oggetto di richiami e condanne da parte di organismi come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CtEDU).

La Cassazione, ribaltando la decisione della Corte d'Appello di Messina, ha ribadito che, anche dopo le novità introdotte nel 2021 nella legge che introduce in Italia il MAE (l. 69/2005), quando esistono "fonti affidabili e circostanziate" (come rapporti di ONG, organismi europei o sentenze della Corte europea dei diritti umani - CtEDU) che indicano rischi di trattamenti inumani o degradanti, lo Stato che deve eseguire il MAE ha un "obbligo di chiedere informazioni supplementari".

Ma non si tratta di informazioni generiche. La Cassazione ha specificato che le richieste devono riguardare:

- Le condizioni concrete della struttura detentiva in cui la persona sarà effettivamente reclusa.
- Dettagli specifici sulle celle (dimensioni, numero di detenuti per cella, servizi igienici, accesso alla luce naturale).
- La disponibilità di cure mediche e la possibilità di contatti con l'esterno.
- Ogni altra informazione che possa assicurare che la detenzione non violi l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti).

Il cuore della sentenza è l'esigenza di una offrire al cittadino un "garanzia individualizzata". Ciò significa che l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione non può limitarsi a presupporre che lo Stato richiedente rispetti gli standard europei. Deve ottenere una rassicurazione concreta e specifica per il singolo individuo, basata su dati recenti e pertinenti alla specifica situazione detentiva che lo attende.

La Cassazione ha riconosciuto infatti che "se le problematiche carcerarie sono note ed ufficiali, perché risultano da fonti aperte internazionali accreditate (come condanne della CtEDU; Rapporti ONU e altri organismi internazionali) è onere del Giudice dello Stato di esecuzione formulare una richiesta di integrazione di informazioni allo Stato emittente per specificare in concreto quale sarà il trattamento penitenziario riservato alla persona richiesta (in quale carcere,

e quali sono le relative condizioni di affollamento o le soluzioni adottate per le altre segnalate problematiche da parte del CPT del Consiglio d'Europa)".

Solo se queste informazioni aggiuntive sono soddisfacenti e dissipano il "rischio concreto" di trattamenti inumani, l'estradizione può procedere. In caso contrario, la decisione di esecuzione del MAE deve essere rifiutata.

Questa sentenza conferma un'interpretazione che sia la Cassazione italiana, sia la Corte di giustizia dell'UE (CGUE) avevano elaborato negli anni 2015-16, ma su cui le riforme intervenute sulla legge 69/2021 avevano fatto sorgere qualche dubbio.

L'indicazione proveniente dalla Cassazione dovrebbe portare a un aumento degli scambi di informazioni tra gli Stati membri e a una maggiore attenzione alle condizioni carcerarie in tutta Europa.

2.3 Corte europea dei diritti umani: causa Morabito c. Italia, violazione dell'articolo 3 CEDU

25 settembre 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/corte-europea-dei-diritti-delluomo-causa-morabito-c-italia-violazione-dellarticolo-3-cedu>

Michal Zmudatrzebiatowski

Nel caso Morabito c. Italia (ricorso n. 4953/22), la Corte europea dei diritti umani (CEDU) ha emesso la sua sentenza il 10 aprile 2025, ritenendo che l'applicazione prolungata di un regime di detenzione eccezionale a un detenuto anziano e affetto da deficit cognitivi costituisca una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, che vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti.

Fatti della causa

Il ricorrente, Giuseppe Morabito, nato nel 1934, era una figura di spicco della 'Ndrangheta calabrese ed era stato condannato per essere uno dei suoi leader. È stato arrestato nel 2004 e sottoposto al regime 41-bis, una misura di sicurezza speciale prevista dal codice penitenziario italiano volta a impedire ai membri di alto rango della mafia di esercitare la loro influenza sulle organizzazioni criminali dal carcere. Questo regime è una delle forme di detenzione più severe in Europa. Limita fortemente i contatti con il mondo esterno, le visite, la corrispondenza, l'accesso alle attività comuni e persino le interazioni sociali con gli altri detenuti. Il regime, sebbene legittimo in linea di principio, è soggetto a un rigoroso controllo giurisdizionale e deve essere periodicamente rinnovato con prove aggiornate che ne dimostrino la necessità.

Per quasi vent'anni, il Ministero della Giustizia italiano ha ripetutamente rinnovato l'applicazione dell'articolo 41-bis a Morabito. Durante questo periodo, la sua salute è peggiorata notevolmente. Soffriva di diverse patologie croniche, tra cui ipertensione, problemi alla prostata, artrite ed ernie. Soprattutto, ha sviluppato un progressivo declino cognitivo, diagnosticato dal punto di vista medico come morbo di Alzheimer. La sua capacità di memoria, ragionamento e comunicazione è peggiorata in modo significativo, limitando la sua capacità di svolgere autonomamente le attività quotidiane.

Nonostante le numerose perizie mediche e le ripetute richieste della difesa, i tribunali nazionali hanno costantemente respinto le richieste di alleggerimento delle misure detentive, come gli arresti domiciliari, e hanno continuato a sostenere il regime 41-bis. Il loro ragionamento si basava in gran parte sul ruolo criminale storico di Morabito e sul rischio generalizzato

rappresentato dalle organizzazioni di tipo mafioso, piuttosto che su una valutazione individualizzata del rischio.

Nel 2022, Morabito ha presentato una domanda alla Corte europea dei diritti umani, sostenendo che la sua continua sottomissione al regime 41-bis costituiva un trattamento inumano e degradante, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Il suo caso ha fatto eco a precedenti sentenze della Corte europea dei diritti umani, come [Enea c. Italia](#) (2009) e [Provenzano c. Italia](#) (2018), che hanno entrambe esaminato la compatibilità della detenzione 41-bis con la Convenzione.

Le conclusioni della Corte sul merito

La Corte ha strutturato la sua analisi attorno a due questioni centrali. La prima era se lo stato di salute generale del ricorrente fosse compatibile con la sua detenzione continuativa. La seconda era se il mantenimento del regime di cui all'articolo 41-bis, alla luce della sua età avanzata e del suo deterioramento cognitivo, costituisse un trattamento inumano o degradante.

Sulla prima questione, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 3. Ha riconosciuto che Morabito era un detenuto vulnerabile a causa della sua età e delle sue malattie. Tuttavia, ha osservato che durante la detenzione riceveva cure mediche regolari e adeguate. Aveva accesso a medici specialisti, le cure erano adeguate alle sue condizioni e non vi erano prove che le autorità avessero trascurato le sue esigenze sanitarie. Secondo la valutazione della Corte, sebbene la detenzione comportasse inevitabilmente uno stress, la soglia dell'articolo 3 non era stata superata per quanto riguarda le cure mediche generali.

La seconda questione si è rivelata decisiva. Con sei voti contro uno, la Corte ha ritenuto che vi fosse stata una violazione dell'articolo 3 in relazione alla prolungata applicazione del regime di cui all'articolo 41-bis. I giudici hanno sottolineato che, sebbene il regime non fosse di per sé illegale, la sua continua imposizione richiedeva una giustificazione convincente, attuale e individualizzata. Nel caso di Morabito, le autorità italiane si sono basate quasi esclusivamente sul suo ruolo criminale passato e sui pericoli astratti della criminalità mafiosa. Non sono riuscite a dimostrare concretamente come, dato il suo avanzato declino cognitivo, potesse ancora mantenere il controllo operativo o simbolico all'interno della sua rete criminale.

La Corte ha sottolineato che il morbo di Alzheimer è una malattia degenerativa che compromette profondamente la memoria, la comunicazione e la capacità decisionale. In tali circostanze, era dubbio che Morabito conservasse la capacità di agire necessaria per rappresentare una minaccia reale. Trascurando di rivalutare tale aspetto alla luce delle prove mediche, le autorità nazionali non hanno soddisfatto gli elevati standard richiesti dall'articolo 3.

Inoltre, la Corte ha considerato la durata della misura. Morabito era stato detenuto ai sensi dell'articolo 41-bis per quasi vent'anni. L'effetto cumulativo di un isolamento così prolungato, in particolare su un detenuto con un grave declino cognitivo, costituiva un trattamento inumano e degradante. Questo ragionamento faceva eco alle precedenti conclusioni della Corte nella causa [Provenzano c. Italia](#), in cui anche l'applicazione prolungata dell'articolo 41-bis a un detenuto in fase terminale era stata ritenuta sproporzionata.

Come rimedio, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione di violazione fosse di per sé sufficiente a riparare il danno morale subito. Non è stato concesso alcun risarcimento pecuniario.

Opinione dissenziente del giudice Balsamo

Il giudice Balsamo, in qualità di giudice ad hoc, ha espresso un parere separato, concordando in parte e dissentendo in parte. Egli ha concordato con la maggioranza sul fatto che non vi fosse stata alcuna violazione per quanto riguarda l'adeguatezza delle cure mediche durante la detenzione.

Tuttavia, non ha condiviso la conclusione secondo cui la continua applicazione del regime 41-bis violasse l'articolo 3.

A suo avviso, il deterioramento cognitivo non neutralizza automaticamente la capacità di influire all'interno delle organizzazioni di tipo mafioso. Egli ha sostenuto che i gruppi mafiosi operano spesso attraverso l'autorità simbolica e la lealtà gerarchica. Anche una figura con capacità cognitive ridotte potrebbe continuare a ispirare o dirigere i subordinati, in modo esplicito o implicito. Pertanto, misure preventive come il 41-bis potrebbero rimanere giustificate.

Il giudice Balsamo ha inoltre messo in guardia contro un approccio eccessivamente medicalizzato alla pericolosità. Ha sottolineato che la valutazione del rischio deve includere considerazioni criminologiche e sociologiche, non solo valutazioni neurologiche. A suo avviso, le autorità italiane hanno agito entro i limiti del loro margine di apprezzamento nel continuare ad applicare il regime 41-bis, data la minaccia persistente rappresentata dalla criminalità organizzata in Italia.

Ha quindi concluso che il mantenimento del regime 41-bis, anche nelle circostanze specifiche del caso Morabito, non ha superato la soglia del trattamento inumano o degradante. Il suo dissenso illustra la tensione persistente tra le preoccupazioni di sicurezza e la tutela dei diritti umani nella giurisprudenza della Corte.

Significato della sentenza

La sentenza Morabito rappresenta una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di trattamento dei detenuti anziani e con deficit cognitivi. Si basa su precedenti sentenze come *Enea c. Italia* e *Provenzano c. Italia*, ma introduce una nuova dimensione affrontando direttamente l'impatto delle condizioni neurodegenerative sulla giustificazione dei regimi eccezionali.

La Corte ha ribadito che l'articolo 3 impone un obbligo assoluto. Gli Stati devono garantire che le condizioni di detenzione siano compatibili con la dignità umana, indipendentemente dalla gravità del reato. La sentenza evidenzia tre principi fondamentali:

1. La vulnerabilità come fattore giuridicamente rilevante: l'età avanzata e il declino cognitivo aumentano il livello di protezione richiesto dall'articolo 3.
2. Necessità e proporzionalità dei regimi eccezionali: gli Stati devono dimostrare, attraverso prove aggiornate e individualizzate, che restrizioni come il 41-bis rimangono indispensabili.
3. Effetti cumulativi dell'isolamento prolungato: l'imposizione a lungo termine di regimi restrittivi può costituire di per sé un trattamento inumano o degradante, in particolare per i detenuti vulnerabili.

Il caso sottolinea anche l'importanza del controllo giurisdizionale. I tribunali italiani si sono ripetutamente basati su ragionamenti generici piuttosto che sulla situazione medica attuale del ricorrente. Questa mancanza riflette un rischio più ampio di rinnovi meccanici dei regimi eccezionali, una pratica che la Corte ha esplicitamente condannato.

Da un punto di vista comparativo, la sentenza è in linea con un corpus crescente di norme internazionali in materia di diritti umani che riconoscono che la privazione della libertà non deve mai comportare la privazione della dignità. Essa riprende temi presenti nella giurisprudenza degli organi delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti vulnerabili e sottolinea la necessità di un processo decisionale dinamico e basato su prove concrete nei contesti di detenzione.

Conclusioni

[Morabito c. Italia](#) rafforza il principio secondo cui le considerazioni di sicurezza non possono giustificare restrizioni automatiche e indefinite senza una motivazione rigorosa e individualizzata. Anche i detenuti condannati per i reati più gravi conservano i loro diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 3.

La sentenza conferma che l'Italia, e per estensione tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, devono riesaminare attentamente la necessità di regimi di detenzione speciali, in particolare quando applicati a detenuti anziani o con deficit cognitivi. I comportamenti criminali passati non possono sostituire indefinitamente le attuali valutazioni del rischio.

La sentenza sottolinea inoltre il ruolo della Corte europea dei diritti umani nella definizione degli standard in materia di diritti umani per i sistemi penitenziari, spingendo gli Stati a conciliare le politiche di controllo della criminalità con gli obblighi previsti dalla Convenzione. Per l'Italia, ciò porterà a riforme nel modo in cui vengono giustificati i rinnovi del 41-bis, richiedendo una più stretta integrazione delle competenze mediche e degli standard in materia di diritti umani nel ragionamento giudiziario.

In termini più generali, la decisione illustra la crescente disponibilità della Corte europea dei diritti umani ad affrontare le questioni dell'invecchiamento, della disabilità e della detenzione. Essa segnala che le condizioni di detenzione devono evolvere in linea con lo stato di salute dei detenuti e che la dignità umana rimane lo standard fondamentale con cui vengono misurate tutte le pratiche di detenzione.

3. Ambiente e diritti umani

3.1 Nella Terra dei Fuochi l'Italia ha violato il diritto alla vita: una sentenza pilota della Corte Europea dei diritti umani

1 febbraio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/nella-terra-dei-fuochi-litalia-ha-violato-il-diritto-alla-vita-una-sentenza-pilota-della-corte-europea-dei-diritti-umani>

Paolo De Stefani

Il 30 gennaio 2025, la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) ha emesso una sentenza-pilota nel caso Cannavacciuolo e Altri contro Italia (ricorso 51767/14 e altri), riguardante la situazione di inquinamento ambientale che ha colpito il territorio compreso tra le province di Napoli e Caserta noto come “Terra dei Fuochi”. La CtEDU ha riscontrato che l'Italia ha violato l'art. 2 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) e chiesto alle autorità italiane di attuare adeguate misure di riqualificazione ambientale dei territori interessati dal fenomeno. Tra due anni a partire dalla pubblicazione della sentenza, la Corte si riserva di verificare l'impatto di tali misure.

L'emergenza rifiuti in Campania e il fenomeno della Terra dei Fuochi

Il caso Cannavacciuolo e altri contro Italia prende origine da una serie di ricorsi presentati tra il 2014 e il 2015 da 34 individui, residenti nei 90 comuni campani che tre decreti del governo italiano, emessi tra il 2013 e il 2015, hanno classificato come esposti ai rischi associati al fenomeno di abbandono, interrimento e incendio illegale di rifiuti che ha interessato l'area denominata “Terra dei Fuochi”. Nel territorio vivono circa tre milioni di persone.

La sentenza della CtEDU è di oltre 170 pagine e segue alcune precedenti pronunce che si sono interessate di argomenti simili, in particolare la sentenza Di Sarno e altri c. Italia (ricorso 39765/08) del 2012, [v. Annuario 2013, p. 281](#)), in cui la CtEDU aveva trattato dell'emergenza creatasi in Campania tra il 1994 e il 2009 legata alla incapacità di gestire la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti urbani. In quel caso, la CtEDU aveva accertato la violazione da parte

dell'Italia dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare), in ragione del disagio e del rischio per la salute dei residenti legato all'emergenza rifiuti. Analogo oggetto e simile esito aveva avuto anche il caso *Locascia e altri c. Italia* (ricorso 35648/10) deciso nel 2023. Su entrambi i casi è ancora aperta la supervisione sull'esecuzione delle sentenze da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (nel 2025, una riunione in materia è prevista a marzo per esaminare il [documento di aggiornamento del governo italiano](#)). Anche rilevante è il caso *Cordella e altri c. Italia* (ricorso n. 54414/13 e n. 54264/15, sentenza del 24 gennaio 2019, [v. Annuario 2020, p. 276](#)), che tratta dell'inquinamento legato all'azienda ex Ilva di Taranto. La supervisione su questo e alcuni altri casi simili riguardanti l'inquinamento causato dall'Ilva è [tutt'ora in corso](#).

Il caso *Di Sarno* non aveva toccato la problematica specifica dell'inquinamento legato alle discariche abusive e al trattamento illegale dei rifiuti, ma solo le carenze dell'amministrazione pubblica nella gestione dei rifiuti urbani nella regione e in particolare nel capoluogo regionale. La sentenza *Cannavacciuolo* è pertanto altamente significativa perché riguarda un aspetto specifico e particolarmente grave e inquietante dell'emergenza ambientale che interessa la Campania.

I fatti: 40 anni di traffico, interrimento e incendio di rifiuti pericolosi da parte della criminalità

La prima parte della sentenza svolge un'attenta e accurata ricostruzione dei fatti che hanno portato nel corso degli anni, e in particolare a partire dal 2013, a scoprire e contrastare la complessa vicenda denominata "Terra dei fuochi". In particolare, nel 2013 il Parlamento aveva desegretato le dichiarazioni di un "collaboratore di giustizia" che all'epoca già parlava di traffici illegali di rifiuti che venivano interrati e bruciati nell'area a partire dagli anni 1980 (del resto, la prima commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del traffico illegale di rifiuti tossici verso la Campania è stata istituita nel 1996). Nello stesso 2013, un decreto-legge introduceva misure urgenti e straordinarie a protezione della salute degli abitanti e per la decontaminazione dei terreni e delle acque della vasta area interessata dal fenomeno.

I ricorrenti denunciano la violazione non solo dell'art. 8 CEDU, con riferimento al rischio sanitario a cui sono esposti a partire almeno dagli anni 1990, ma anche la violazione dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita), in ragione della asserita esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento dei terreni, delle acque e dell'aria e l'aumento della mortalità dovuta ad alcune patologie, comprese varie forme di tumore, riscontrato tra la popolazione dei territori interessati.

Ammissibilità: escluse dalla causa le associazioni e i ricorsi presentati dopo il 2014

La Corte, discutendo dell'ammissibilità dei ricorsi avanzati da vittime dirette o indirette della presunta violazione degli articoli 2 e 8 CEDU, decide di escludere dalla causa, in quanto privi dello status di vittime, alcune associazioni rappresentative di abitanti della Campania. I reclami dei ricorrenti singoli sono invece ricevibili. La CtEDU accerta infatti che non vi sono vie di ricorso disponibili nell'ordinamento italiano per ottenere da parte dello stato l'adozione di misure di prevenzione dell'inquinamento e di contenimento delle conseguenze di una contaminazione che è tutt'ora in corso. L'unico rimedio previsto dall'ordinamento italiano è un'azione di risarcimento del danno, che però non rappresenta un rimedio effettivo in situazioni come quella in oggetto. Tuttavia, sono ammissibili solo i ricorsi depositati entro i primi mesi del 2014. L'art. 35 della CEDU prevede che i ricorsi alla CtEDU siano presentati entro un termine di sei mesi (dal 2022 ridotti a quattro) che, secondo la CtEDU, decorre in questo caso dal dicembre 2013, identificato come momento a partire dal quale l'emergenza è diventata universalmente e ufficialmente nota.

Nella Terra dei Fuochi violato il diritto alla vita dei residenti

Venendo al merito della causa, la CtEDU, dopo aver riassunto la posizione dei ricorrenti, dello stato e di svariate terze parti che sono intervenute con proprie osservazioni, essenzialmente a sostegno dei ricorrenti, si concentra sulla applicabilità dell'art. 2 CEDU. La protezione del diritto alla vita implica che lo stato prenda tutte le misure positive appropriate per intervenire nei

casi in cui esista un reale e imminente rischio per la vita delle persone soggette alla sua giurisdizione, in particolare in relazione ad attività inerentemente pericolose – come il trattamento di rifiuti. Il caso in questione si riferisce a attività che hanno messo in pericolo non un limitato numero di persone in relazione a una situazione circoscritta, ma milioni di individui per decenni. E non riguarda le conseguenze pericolose di una attività regolamentata, bensì gli effetti di azioni illegali realizzate da soggetti criminali. Inoltre, lo stato non contesta le gravi conseguenze patologiche, anche mortali, dell'esposizione a diossina, metalli pesanti e altri componenti inquinanti presenti nell'ambiente del territorio in questione, limitandosi a contestarne la pertinenza in relazione a determinati ricorrenti. La CtEDU, anche alla luce del principio di precauzione, ritiene quindi che si sia in presenza di un rischio sufficientemente serio, genuino e accertabile per la vita, e che tale rischio sia imminente per chiunque risieda nei 90 comuni identificati partire dal 2013. L'art. 2 CEDU è quindi applicabile. Si tratta di vedere se l'Italia ha operato in modo adeguato per mitigare il rischio.

Decontaminazione a rilento, sanzioni penali inadeguate, screening insufficiente, poca informazione

L'analisi è condotta secondo molteplici direttrici. In primo luogo, la CtEDU valuta se lo stato è stato efficace nell'identificare il rischio per la salute dei cittadini. Se dal 2013 in poi azioni per la mappatura delle aree esposte al rischio e lo screening della popolazione sono state adottate, la CtEDU si dichiara sorpresa per la mancanza di iniziative in questo senso durante i circa venti anni precedenti in cui il fenomeno era stato denunciato in varie sedi sia scientifiche sia istituzionali e giudiziarie. Dal 2013 e fino ai giorni nostri, del resto, la mappatura e i test sulla terra, l'acqua e l'aria della Terra dei Fuochi è ancora parziale, e riguarda solo le aree agricole, mentre nuove discariche di rifiuti tossici continuano ad essere scoperte, come dimostrano rapporti del 2021.

In secondo luogo, la CtEDU valuta l'effettività delle misure di contaminazione adottate a partire dal 2013. La conclusione è che sono state parziali e che in molti casi si trovano ancora alla fase preliminare.

Un terzo profilo considerato riguarda le verifiche epidemiologiche per determinare il collegamento tra inquinamento e insorgenza di patologie letali nella popolazione. Se passi avanti sono stati fatti dal 2012 in poi, dalla documentazione che la CtEDU ha potuto esaminare emerge che fino al 2016 le ricerche sono state al di sotto dello standard di diligenza richiesto dalle circostanze.

Lo stato avrebbe inoltre dovuto monitorare e reprimere le condotte illecite che sono alla base del fenomeno della Terra dei fuochi. Circa il monitoraggio, lo stato ha preso misure significative e efficaci, istituendo anche uno speciale "Incaricato per il fenomeno del rogo di rifiuti nella Regione Campania", ma solo a partire dal 2012. In materia di repressione penale, la CtEDU nota che una adeguata legislazione penale per contrastare il traffico di rifiuti tossici e il loro smaltimento illecito è intervenuta solo a partire dal 2015, che ha inserito nel codice penale gli articoli da 452-bis a 452 terdecies: fino ad allora, la normativa penale italiana risultava infatti frammentata e non sufficientemente integrata nel quadro giuridico generale. Anche le informazioni fornite dallo stato su indagini e processi portati avanti per i delitti ambientali più gravi collegati alla Terra dei Fuochi (lo stato ne ha menzionati sette), non hanno evidenziato una particolare efficacia dello strumento giudiziario. Alcuni processi sono stati chiusi per prescrizione; le condanne finora ammontano a tre.

La CtEDU, pur ribadendo il diverso quadro in cui si collocano l'emergenza rifiuti che ha interessato la Campania tra il 1994 e il 2009 e il fenomeno della Terra dei Fuochi, non esclude un legame tra le due problematiche, riconoscendo che la cattiva gestione della raccolta e smaltimento rifiuti da parte delle istituzioni può avere favorito l'inserimento della criminalità organizzata in tali procedure. D'altro canto, però, la CtEDU osserva che nemmeno sul primo fronte l'Italia può dirsi del tutto uscita dalla situazione di criticità, dal momento che la procedura di esecuzione della sentenza Di Sarno è ancora aperta e che solo nel 2019 l'Italia ha terminato il pagamento della multa di 120.000 euro al giorno comminata dalla Corte di giustizia

dell'Unione Europea (CGUE) al termine della procedura di infrazione avviata per il mancato adempimento della direttiva relativa ai rifiuti (sentenza C-297/08).

Infine, la CtEDU considera inadeguata l'informazione fornita sul fenomeno della Terra dei Fuochi dalle autorità italiane. Anche se i dati epidemiologici e gli altri studi di tipo scientifico sono stati resi tempestivamente pubblici, è mancata una strategia adeguata per informare la popolazione su un problema tanto grave e che investiva contemporaneamente il suolo, le acque e la qualità dell'aria. Particolarmente preoccupante il fatto che la dichiarazione di un collaboratore di giustizia della camorra che denunciava la diffusione delle pratiche criminali di inquinamento ambientale fin dagli anni 1980 sia stata coperta dal segreto di stato per quindici anni.

In conclusione, la CtEDU dichiara che il nesso tra il fenomeno della Terra dei Fuochi e la violazione o il rischio di violazione del diritto alla vita dei ricorrenti sancito dall'art. 2 CEDU si può ritenere provato e che quindi l'Italia ha violato l'art. 2 CEDU. Questa conclusione rende non necessario indagare sull'eventuale violazione anche dell'art. 8 CEDU sotto il profilo della mancata protezione del diritto alla salute e al benessere dei ricorrenti.

Una sentenza-pilota: due anni per attuare le misure generali della Corte

Un aspetto importante della sentenza Cannavacciuolo è legata al fatto che la CtEDU ha deciso di attribuire ad essa il carattere di sentenza pilota. La CtEDU ha infatti considerato che la durata decennale della descritta situazione di violazione dell'art. 2 CEDU che lo stato ha contrastato in modo lento e incompleto, unita alla circostanza che ci sono 72 ricorsi riguardati la stessa questione, di cui 36 coinvolgono oltre 4.700 cittadini, giustifica l'adozione di tale procedura. In conseguenza di ciò, lo stato italiano è tenuto a predisporre una strategia complessiva, da definire in collaborazione con la Regione Campania, gli enti locali e la società civile, per mappare il fenomeno e procedere alla decontaminazione dei siti a rischio. Lo stato deve inoltre istituire un meccanismo nazionale indipendente per monitorare l'avanzamento della strategia adottata e misurarne l'impatto. Infine, lo stato deve creare una piattaforma informativa accessibile e aggiornata. Queste misure generali devono essere adottate e avviate a regime entro due anni, quindi entro il 2027. Nel frattempo, tutti i ricorsi pendenti relativi alla situazione della Terra dei Fuochi restano sospesi e saranno rivisti nel 2027. Sempre nel 2027 saranno considerate, con una sentenza ulteriore, le domande di equo indennizzo presentate da alcuni dei ricorrenti.

3.2 Vita privata e diritto alla vita a rischio: giustizia ambientale e obblighi dello Stato. La sentenza della Corte europea dei diritti umani in L.F. e altri c. Italia, 6 maggio 2025

20 maggio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/vita-privata-e-diritto-alla-vita-a-rischi-o-giustizia-ambientale-e-obblighi-dello-stato-la-sentenza-della-corte-europea-d-ei-diritti-delluomo-in-lf-e-altri-c-italia-6-maggio-2025>

Anurada Sen, Paolo De Stefani

Introduzione

Il 6 maggio 2025, la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) si è pronunciata sul caso [L.F. e altri c. Italia \(ricorso n. 52854/18\)](#). La causa riguardava 153 ricorrenti italiani che accusavano lo Stato di non aver tutelato l'ambiente e la loro salute dall'inquinamento realizzato dalla Fonderia Pisano presso Salerno, nella valle del fiume Irno, in Campania. La Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) (diritto al

rispetto della vita privata e familiare) per 151 di loro, residenti nel raggio di sei chilometri dalla sede della fonderia. La CtEDU, tuttavia, ha respinto le domande riguardanti la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita) e 13 (diritto a un ricorso effettivo). La conclusione evidenzia gli attuali limiti dei sistemi di garanzia giudiziaria dei diritti umani nell'affrontare i danni ambientali che colpiscono le collettività e le problematiche normative connesse.

I fatti. Eredità industriale e disordine urbanistico

Gli effetti nocivi per l'ambiente dell'attività della Fonderia Pisano erano noti da decenni. L'impianto industriale di fusione di metalli ferrosi, che produce fino a 300 tonnellate di materiale al giorno, si era insediato nel 1960 in un'area che all'epoca era stata riservata alle attività produttive, ma in cui negli anni si sono moltiplicate le abitazioni residenziali. Il Piano urbanistico comunale (PUC) del 2006, riconoscendo il dato di fatto, la qualificava come area residenziale e richiedeva che la fonderia limitasse drasticamente le proprie emissioni o che trasferisse la produzione altrove, mantenendo i livelli occupazionali. Nonostante ciò, nel corso degli anni l'attività industriale è stata regolarmente autorizzata, compreso nel 2012, quando la Regione Campania ha emesso l'autorizzazione integrata ambientale accompagnandola con un piano di monitoraggio periodico e indicazioni per migliorare l'impatto ambientale delle lavorazioni. Tra il 2015 e il 2018, varie ispezioni dell'agenzia regionale per l'ambiente (ARPAC) riscontrarono carenze, ma dopo alcune sospensioni e vari ricorsi alla giustizia amministrativa, l'autorizzazione ambientale venne comunque confermata nel 2020. Associazioni di residenti (in particolare l'associazione Salute e Vita) impugnarono la decisione della Regione, ma sia il Tribunale amministrativo regionale sia, nel 2022, il Consiglio di Stato respingono la domanda di revocare l'autorizzazione all'azienda. Uno studio epidemiologico condotto dalle autorità sanitarie regionali, tra cui l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Italia Meridionale, l'Istituto Nazionale per la Ricerca e la Cura del Cancro "G. Pascale" e l'Istituto Nazionale di Sanità, ha analizzato i dati di 400 individui di età compresa tra 20 e 49 anni sui circa 9.000 residenti. L'esito dell'analisi, reso noto nel 2021, evidenzia la presenza nell'organismo umano di metalli pesanti oltre la media, riconducibile alle emissioni dell'azienda. Il Consiglio di Stato, tuttavia, nella sua sentenza, osservava che il collegamento tra i dati epidemiologici e le emissioni della fonderia non risultava provato in modo definitivo. Quanto all'intensa presenza di abitazioni in quella che avrebbe dovuto essere una zona industriale, il giudice amministrativo si limita a considerarla "stupefacente". Negli anni successivi, l'ARPAC ha continuato a monitorare l'attività della fonderia, riscontrando varie carenze ma non tali da giustificare una nuova sospensione della produzione o da imporre il trasferimento degli impianti.

Fin dai primi anni 2000, gli abitanti della zona hanno più volte denunciato in sede penale l'azienda per carenze nel trattamento dei rifiuti speciali e emissioni nocive e maleodoranti. Le denunce si sono risolte con modeste sanzioni pecuniarie. Una nuova indagine penale, avviata nel 2014, conduce all'assoluzione dei dirigenti dell'azienda per mancanza di prove inoppugnabili dell'attività inquinante della fonderia, riscontrando che le analisi dell'ARPAC erano viziate da errori metodologici. Una nuova causa penale è avviata nel 2019. Una prima perizia, nel 2021, pur riscontrando un inquinamento dell'aria e dell'acqua, non considera provata la responsabilità della fonderia. Nello stesso anno, un'altra perizia analizza, tra l'altro, gli esiti di uno studio epidemiologico longitudinale condotto tra il 2011 e il 2017 sui residenti. Dai dati emergeva che la popolazione soffriva di varie malattie legate all'inquinamento, ma che risultava difficile distinguere quale, tra le varie fonti inquinanti presenti nell'area (emissioni industriali di varie aziende, traffico, presenza di cave, in una zona densamente abitata) fosse la causa diretta delle patologie riscontrate. La perizia osservava che le recenti iniziative di monitoraggio e giudiziarie potevano avere ridotto le emissioni inquinanti della fonderia, ma che la popolazione continuava a soffrire degli effetti cumulativi di anni di esposizione ad agenti inquinanti, con esiti anche mortali. Basandosi su tali conclusioni, la procura di Salerno, nel 2024, ha chiesto al giudice per le indagini preliminari di archiviare il caso. Il giudice, al momento della sentenza della CtEDU, non aveva ancora deciso.

La decisione della Corte

I ricorrenti chiedono alla CtEDU di statuire che, consentendo gli insediamenti residenziali nella zona della fonderia e mancando di definire regole efficaci per evitare l'immissione nell'aria e nell'acqua di sostanze nocive per l'ambiente, nonché di adottare misure adeguate a ridurre o eliminare gli effetti sull'uomo di tale inquinamento, lo stato ha violato gli articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto alla vita privata e familiare) CEDU.

La CtEDU, richiamando la propria giurisprudenza in tema di inquinamento circoscritto a una ristretta area o causato da un singolo agente (tra gli altri, i casi [Guerra and Others v. Italy](#), no. 14967/89 19 febbraio 1998; [Locascia and Others v. Italy](#), no. [35648/10](#), 19 ottobre 2023, e [Cordella and Others v. Italy](#), nos. [54414/13](#) e [54264/15](#), 24 gennaio 2019), decide di non trattare l'ipotesi di violazione del diritto alla vita, ma di limitare la sua analisi al solo articolo 8 CEDU. I ricorrenti chiedono anche il riconoscimento della violazione dell'articolo 13 CEDU (diritto a un rimedio effettivo), ma la CtEDU dichiara questa domanda manifestamente infondata.

Prima di entrare nel merito della causa, la CtEDU respinge la questione di inammissibilità avanzata dallo Stato, il quale negava che i ricorrenti potessero essere considerati vittime della violazione della CEDU e riteneva quindi il ricorso una forma di *actio popularis*, non ammessa dalla CEDU. La CtEDU risponde che, in casi di questa natura, l'esistenza di un preciso nesso tra emissioni inquinanti e patologie di cui siano portatori i ricorrenti è la questione controversa su cui la CtEDU è chiamata a pronunciarsi e quindi l'incertezza sulla condizione di vittime non trasforma la domanda in un'*actio popularis*. In ogni caso, è un dato non contestato da nessuno che il fatto di abitare in un raggio di sei chilometri dalla fonderia costituisce un rischio per la qualità di vita e la salute dei ricorrenti. Quindi, il ricorso è ammissibile per tutti i ricorrenti, salvo due, che risiedono oltre la fascia di sei chilometri identificata dalle perizie. Il governo contesta anche il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, affermando che i procedimenti amministrativi avviati e conclusi sono stati promossi dall'associazione Salute e Vita, ma i singoli residenti hanno ancora la possibilità di avviare procedure analoghe. La CtEDU tuttavia ritiene che, specie su materie ambientali che toccano interessi diffusi, gli individui generalmente si tutelano in giudizio proprio attraverso associazioni e comitati, il cui diritto di stare in giudizio peraltro è stato accertato dai giudici italiani. Poiché le vie di ricorso interne utili per l'associazione Salute e Vita risultano esaurite, il ricorso alla CtEDU è ammissibile.

Nel merito, la CtEDU mette in evidenza il fatto che fin dagli anni 1960, l'area in cui operava la fonderia Pisano è stata interessata da insediamenti residenziali, che non dovevano essere permessi. Nel 2006, il comune di Salerno riconosceva tale situazione e chiedeva, tra le altre cose, il trasferimento dell'azienda in altra sede. In realtà, gli insediamenti residenziali non si sono fermati e la fonderia non è stata trasferita. Quanto alle decisioni giudiziarie che non riconoscono il nesso causale tra le emissioni inquinanti e maleodoranti e i disagi lamentati dai ricorrenti, su cui si sono fondate le ripetute autorizzazioni ad operare emesse dalle autorità regionali a favore della fonderia, la CtEDU è colpita dal fatto che mai si sia preso in considerazione l'impatto cumulativo, per svariati decenni, di tali emissioni sulla popolazione della valle dell'Irno. Il fatto che le autorità abbiano considerato "fisiologica" l'esistenza di emissioni sgradevoli e potenzialmente nocive, data la vicinanza dell'industria alle case e la vetustà degli impianti, sembra provare, secondo la CtEDU, che lo Stato non ha preso in sufficiente considerazione la salute e la qualità della vita dei ricorrenti e delle loro famiglie. La CtEDU conclude pertanto che vi è stata violazione dell'art. 8 CEDU.

I ricorrenti, oltre a un indennizzo simbolico di 20 mila euro a testa per danni non patrimoniali, chiedevano alla CtEDU di imporre allo Stato delle misure dettagliate per rimediare alla situazione riconosciuta contraria alla CEDU, pronunciando una sentenza pilota, analogamente a quanto era stato fatto per la situazione della Terra dei fuochi con la sentenza [Cannavacciuolo \(Cannavacciuolo and Others v. Italy, Applications nos. \[51567/14\]\(#\) and 3 others](#) - su questo caso vedi un commento [qui](#)). La CtEDU tuttavia respinge tali richieste e considera che lo Stato mantiene la propria discrezionalità nello scegliere i mezzi con cui rispondere alla situazione creatasi, sempre sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, come

prevede l'art. 46 CEDU. Quanto all'indennizzo, la CtEDU ritiene che il riconoscimento della violazione dell'articolo 8 CEDU costituisce per i ricorrenti una sufficiente soddisfazione.

Il giudice Serghides ha aggiunto alla sentenza un'opinione parzialmente dissenziente. Il giudice concorda nel riscontrare una violazione dell'art. 8 CEDU, ma ritiene che la CtEDU abbia errato nel rigettare come "inammissibile" la domanda fondata sulla violazione dell'articolo 2 CEDU. I due articoli non possono essere considerati come relativi alla stessa materia e meritano una trattazione separata. Nel caso in questione, in particolare, i dati scientifici disponibili probabilmente avrebbero giustificato il riconoscimento della responsabilità dello Stato anche per violazione dell'articolo 2. Il giudice Serghides critica anche la scelta di non aver accordato ai ricorrenti un indennizzo per il danno non patrimoniale da essi subito, specialmente dopo avere giustamente evidenziato nella sentenza la lunga durata della loro esposizione agli agenti inquinanti e i sentimenti di ansia e preoccupazione con cui hanno convissuto per molti anni.

Conclusioni

La sentenza della Corte sembra marcare una presa di distanze dai recenti casi Verein Klimaseniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera (Application no. [53600/20](#)) e Cannavacciuolo e altri c. Italia, giustificata dal fatto che la problematica ambientale risultava, in questo caso, più circoscritta sia geograficamente e in termini di popolazione colpita, sia per i soggetti identificati come inquinatori. Il caso tuttavia fa emergere non solo significative carenze normative e inadempienze da parte delle autorità italiane rispetto alla garanzia effettiva del diritto di vivere in un ambiente sano e a una gestione urbanistica che eviti rischi gravi per la salute dei residenti, ma anche la mancanza di una adeguata sensibilità a questo tipo di tematiche presso l'apparato giudiziario, in particolare le istanze di giustizia amministrativa. Le decisioni intervenute su questo caso hanno per lo più ignorato le profonde disfunzionalità del contesto locale, radicate in anni di scarso interesse per l'ambiente e la salute delle persone, evidenziando una scarsa attenzione al tema della responsabilità sociale delle imprese. Anche la CtEDU, tuttavia, ha perso un'opportunità per fare avanzare la giurisprudenza sui diritti umani in materia di salute ambientale in Italia, come sottolineato dall'opinione parzialmente dissenziente del giudice Serghides.

3.3 Contaminazione da PFAS in Veneto: il Tribunale di Vicenza pronuncia una sentenza storica in materia di inquinamento

27 giugno 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/contaminazione-da-pfas-in-veneto-il-tribunale-di-vicenza-pronuncia-una-sentenza-storica-in-materia-di-inquinamento>

Il 26 giugno 2025, la Corte d'Assise di Vicenza ha emesso una sentenza storica nel processo di primo grado per la contaminazione da PFAS che ha interessato le province di Vicenza, Padova e Verona. Undici dei quindici ex dirigenti della società chimica Miteni S.p.A., con sede a Trissino (Vicenza), sono stati condannati per gravi reati ambientali, tra cui avvelenamento doloso delle acque e disastro ambientale doloso. Le pene detentive complessive ammontano a 141 anni di carcere, con condanne individuali che variano da 2 anni e 8 mesi a 17 anni e 6 mesi.

Contesto del caso

Il processo ha riguardato la produzione industriale di PFAS nello stabilimento di Miteni a Trissino. I PFAS (sostanze per- e polifluoroalchiliche) sono composti chimici sintetici utilizzati in numerose applicazioni industriali per la loro resistenza a calore, grassi e acqua. Sono noti come "inquinanti eterni" perché persistono a lungo nell'ambiente, si accumulano negli

organismi viventi e sono associati a gravi rischi per la salute, tra cui tumori, danni epatici, problemi riproduttivi e patologie tiroidee.

Miteni e le aziende che l'hanno preceduta producevano PFAS fin dalla fine degli anni Sessanta, ma la contaminazione è stata ufficialmente rilevata solo nel 2013, quando indagini dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) hanno evidenziato un'estesa contaminazione delle acque sotterranee e potabili, interessando circa 350.000 residenti.

Secondo l'accusa, la società era a conoscenza dei rischi ambientali e sanitari legati ai PFAS, ma ha continuato l'attività senza adeguate misure di protezione ambientale. Il tribunale ha stabilito che i dirigenti hanno consapevolmente sversato sostanze tossiche nell'ambiente per decenni.

Esiti del processo e risarcimenti

La Corte ha ritenuto gli imputati colpevoli di diversi reati, tra cui avvelenamento doloso delle acque, disastro ambientale non previsto dalla legge, gestione illecita di rifiuti e inquinamento ambientale. Quest'ultimo capo d'imputazione è stato però dichiarato prescritto.

Il tribunale ha inoltre disposto il risarcimento per oltre 300 parti civili, tra cui cittadini, comuni, enti gestori dell'acqua e agenzie ambientali. Il Ministero dell'Ambiente riceverà 58 milioni di euro, la Regione Veneto 6,5 milioni, e ARPAV circa 800.000 euro. I privati cittadini e i comitati, come "Mamme No PFAS", riceveranno tra 15.000 e 20.000 euro ciascuno. Gli ex lavoratori di Miteni, tuttavia, non sono stati ammessi al risarcimento, una scelta che il tribunale motiverà nelle future motivazioni dettagliate della sentenza.

Correlata sentenza sul lavoro

Il 13 maggio 2025, un [tribunale del lavoro di Vicenza ha emesso una sentenza separata](#), riconoscendo il diritto alla pensione di reversibilità agli eredi di un ex lavoratore Miteni, deceduto nel 2014 a causa di un tumore pelvico renale. È la prima volta in Italia che una morte è stata legalmente collegata all'esposizione professionale ai PFAS. L'uomo aveva lavorato presso l'impianto di Trissino tra il 1979 e il 1992.

Implicazioni più ampie

I PFAS sono definiti "inquinanti eterni" per la loro persistenza ambientale e per i gravi impatti sanitari. Questo riconoscimento di responsabilità penale dei dirigenti aziendali e il riconoscimento giuridico di una patologia professionale legata ai PFAS rappresentano un punto di svolta per il diritto ambientale in Italia.

Il processo è durato circa quattro anni, con oltre 140 udienze, e si è avvalso del supporto scientifico di ARPAV, che dal 2013 ha effettuato oltre 50.000 campionamenti ambientali. Per la Provincia di Vicenza, la Regione Veneto e i comitati cittadini, questa sentenza rappresenta una vittoria attesa da anni nella lotta per la giustizia ambientale.

3.4 Cambiamenti climatici: la CIG e la Cassazione italiana segnano una svolta nella giustizia climatica

28 luglio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/cambiamenti-climatici-la-cig-e-la-cassazione-italiana-segnano-una-svolta-nella-giustizia-climatica>

Paolo De Stefani

Il parere consultivo della CIG

Il 23 luglio 2025, la CIG ha pubblicato l'atteso parere consultivo sugli obblighi degli stati in materia di cambiamenti climatici e sulle conseguenze legali derivanti dalla violazione di tali obblighi. La questione le era stata sottoposta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2023, su impulso di una vasta coalizione di stati guidata da Vanuatu, uno dei micro-stati del Pacifico minacciato nella sua sopravvivenza dall'innalzamento del livello del mare, una delle conseguenze del clima che cambia ad opera dell'uomo. L'iniziativa, partita anni prima da alcuni studenti universitari, aveva man mano conquistato l'adesione di numerosi paesi, oltre che l'appoggio di ONG e scienziati di tutto il mondo, fino a farsi strada all'Assemblea Generale. Davanti alla Corte sono comparsi per presentare le loro considerazioni oltre cento stati e i giudici hanno preso in esame i pareri di moltissimi organismi scientifici, in primo luogo il gruppo di esperti intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC).

La Corte ha emesso un parere molto articolato, che si sviluppa su 140 pagine, a cui si aggiungono le opinioni individuali o congiunte di vari giudici che, pur concordando con il testo finale (tutti i punti sono stati decisi all'unanimità), hanno voluto sottolineare degli aspetti che risultavano poco valorizzati nel testo su cui si è cristallizzato il consenso generale.

Obblighi internazionali specifici e generali

Il punto probabilmente cruciale del parere sta nel riconoscimento che le norme internazionali che trattano direttamente il tema del cambiamento climatico (in particolare, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 e i suoi Protocolli, in particolare quello di Kyoto e l'Accordo di Parigi del 2015 sul contenimento dei gas a effetto serra entro una soglia che non comporti un aumento della temperatura globale superiore a 1,5 gradi rispetto al livello preindustriale) non sono un settore separato del diritto internazionale (*lex specialis*), ma parte integrante di esso, e vanno quindi applicate alla luce degli altri principi, consuetudini e convenzioni rilevanti, tra cui il principio di equità, anche verso le generazioni future, il principio di leale collaborazione tra gli stati, il divieto di cagionare danni significativi all'ambiente naturale, il divieto di causare danni nel territorio di un altro stato, lo sviluppo sostenibile, il principio per cui gli stati hanno obblighi comuni ma diversificati secondo le diverse capacità, il principio di precauzione e le regole sulla responsabilità in caso di comportamenti illeciti. La Corte ha anche evidenziato che il tema del cambiamento climatico è presente in un insieme di trattati su questioni ambientali (per esempio il trattato contro la desertificazione o quelli per contrastare la distruzione della fascia di ozono), nella convenzione sul diritto del mare (che impone agli stati di non inquinare gli oceani, compreso il fondale degli oceani), nei trattati sui diritti umani (in particolare il diritto alla vita, alla salute, all'alloggio e a un ambiente sano, pulito e sostenibile). Questa posizione implica che anche gli stati che non hanno aderito alla Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici e all'accordo di Parigi – uno fra tutti, gli Stati Uniti – sono tenuti al rispetto dell'insieme di queste norme e rispondono internazionalmente per la loro violazione nel caso in cui la mancata osservanza dei loro obblighi sia causa di danni significativi all'ambiente, ovvero si traduca in un aumento significativo delle emissioni a effetto serra.

L'obbligo generale di due diligence

Il parere si esprime in modo molto netto sul carattere vincolante degli obblighi di mitigazione e adattamento che derivano da questo insieme di principi, consuetudini e trattati. Che si tratti di obblighi di risultato o di obblighi di mezzi o “programmatici”, l’impegno degli stati deve essere valutato in modo rigoroso e i governi non godono affatto di discrezionalità in questa materia, dovendosi applicare un rigido principio di “due diligence”. In altri termini, gli stati devono prendere molto sul serio gli impegni sottoscritti per mitigare i rischi legati al riscaldamento climatico (riducendo le loro emissioni) e adattarsi alle conseguenze dello stesso, adottando in particolare i rispettivi piani nazionali di riduzione dei gas a effetto serra (Nationally Determined Contributions – NDC), che devono essere progressivamente ambiziosi e efficacemente monitorati, e prendendo tutte le misure legislative, amministrative, di bilancio e di altro tipo dettate dalla migliore scienza e derivate dagli impegni internazionali in materia. Anche gli stati che non aderiscono all’Accordo di Parigi, per esempio, per rispettare il loro dovere di diligenza, dovranno tenere nella debita considerazione le decisioni delle Conferenze degli Stati Parti (COP) della Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici e dell’Accordo di Parigi. Altri criteri che integrano il parametro della “diligenza dovuta” sono la previa consultazione degli altri stati prima di avviare attività che possono causare aumento delle emissioni o impattare sugli sforzi degli altri paesi, l’obbligo di condurre serie analisi di impatto ambientale, e rispettare il principio di precauzione per cui l’incertezza sul piano scientifico non deve impedire o ritardare l’azione di prevenzione del danno da parte degli stati.

Proteggere gli ecosistemi marini e tutelare i diritti umani

Il parere si pronuncia sugli obblighi degli stati per la protezione dell’ambiente marino, vista l’importanza degli oceani per il contrasto alle conseguenze dell’effetto serra e le conseguenze di quest’ultimo sugli ecosistemi marini. Particolari obblighi sono dovuti rispetto agli stati che rischiano di perdere parti del loro territorio a causa dell’innalzamento del livello degli oceani – altra conseguenza del riscaldamento globale. La Corte peraltro afferma che l’eventuale sommersione del territorio non comporta l’estinzione dello stato.

Di particolare rilievo la sezione del parere relativa al rapporto tra cambiamenti climatici e diritti umani, dove si evidenzia il dovere degli stati di proteggere i “rifugiati climatici” e si sottolinea come il diritto all’ambiente sia “precondizione” al godimento dei diritti umani e “inerente” agli stessi (anche se i giudici Bhandari e Aurescu osservano che la Corte avrebbe potuto andare oltre e riconoscere che il diritto a un ambiente sano, pulito e sostenibile è diventato parte del diritto consuetudinario). L’obbligo di contrastare il cambiamento climatico con misure di mitigazione e adattamento è quindi parte integrante degli obblighi che gli stati hanno assunto per la protezione dei diritti umani.

La responsabilità degli stati in caso di illecito

Dopo aver chiarito il carattere obbligatorio a vari livelli per tutti gli stati della lotta ai cambiamenti climatici indotti dall’azione umana, la Corte si pronuncia sulla responsabilità degli stati secondo il diritto internazionale e sull’obbligo di riparazione che loro incombe in caso di inadempienza. Anche in questo caso, nel suo parere la Corte respinge l’idea che solo gli stati parti di alcune specifiche convenzioni (in particolare, dell’Accordo di Parigi) possano essere tenuti responsabili per non avere fatto abbastanza per ridurre le emissioni causa dell’effetto serra e contenere gli effetti del cambiamento climatico: il dovere di prevenire, mitigare e adattarsi a questo fenomeno globale deriva da norme consuetudinarie e da un insieme di obblighi convenzionali che coinvolgono tutti gli stati. Gli obblighi e le forme di responsabilità specificamente richiamate dall’Accordo di Parigi non escludono che le regole del diritto internazionale generale sulla responsabilità degli stati per atti illeciti possano applicarsi in relazioni ad altre violazioni dei loro obblighi internazionali, o che altri specifici regimi di responsabilità internazionale degli stati possano trovare applicazione. La Corte naturalmente riconosce la complessità dell’analisi necessaria per attribuire a uno stato o a gruppi di stati la responsabilità per un fenomeno così complesso come le mutazioni del clima attribuibili all’azione dell’uomo, fattori antropogenici che oltretutto si sono accumulati nel corso dei

decenni. Tuttavia, le osservazioni scientifiche sono ormai sufficientemente precise da consentire di ricostruire nel dettaglio, caso per caso, quali comportamenti di attori statali o privati hanno contribuito a causare danni collegati al riscaldamento globale e a fondare quindi sul piano giuridico la loro responsabilità internazionale, pur escludendo forme di responsabilità oggettiva. Alcune di tali violazioni, peraltro, riferite a obblighi che gli stati hanno nei riguardi dell'intera comunità internazionale (per esempio, l'obbligo di evitare danni significativi all'ambiente limitando le emissioni responsabili dell'effetto serra), si prestano ad essere affrontate su segnalazione di qualunque stato, non solo degli stati più direttamente danneggiati da tali comportamenti (o mancati comportamenti). Si prefigura quindi un'ampia gamma di misure riparatorie che, secondo le circostanze, possono richiedere la cessazione dei comportamenti illeciti e la garanzia di non ripetizione, la restituzione della situazione allo stato precedente o il risarcimento monetario dei danni causati, oppure altre forme di riparazione per i danni non materiali.

Un parere linea con recenti decisioni regionali: il Parere 32/2025 della Corte Interamericana dei diritti umani

Il parere della Corte, pur non vincolante, segna un passaggio storico nel modo in cui il diritto internazionale affronta la minaccia del riscaldamento globale, poiché si passa dal considerare l'azione degli stati per mitigare e adattarsi alla nuova situazione come essenzialmente volontaria e basata sugli impegni volontari, al considerarla un obbligo fondamentale, sanzionabile su iniziativa di qualunque altro attore internazionale.

La Corte è probabilmente andata oltre quello che molti stati si aspettavano. La materia è infatti densa di implicazioni politiche ed economiche, industriali e strategiche. C'era il rischio che la Corte prendesse una strada ambigua tra affermazione della legalità internazionale e riconoscimento degli interessi economici e geopolitici degli stati più influenti. Pur con qualche insufficienza (evidenziata da alcuni giudici nelle loro opinioni separate), i giudici, all'unanimità, hanno scelto una strada di grande chiarezza sul piano giuridico che cambia radicalmente lo statuto del diritto internazionale dell'ambiente, finora considerato un campo di prevalente soft law.

Il parere si colloca in linea con alcune recenti sentenze e pareri delle principali corti regionali sui diritti umani. In particolare, nel 2024 la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) aveva affermato che per uno stato parte (la Svizzera), la mancata attuazione degli impegni in materia di riduzione dei gas a effetto serra comporta violazione del diritto alla vita privata di alcune categorie di persone ([Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Grand Chamber](#), sentenza del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20). Nel 2023, la Corte interamericana dei diritti umani (CtIADU) aveva ampiamente trattato l'importanza del diritto all'ambiente nel caso [La Oroya Population v. Peru](#), giudizio del 27 novembre 2023, Series C No. 511). Soprattutto, nel 2025, la Corte interamericana aveva emesso un importante parere (su richiesta di Cile e Colombia) su emergenza climatica e diritti umani ([AO 32/25, 29 maggio 2025](#)). Oltre ad affermare l'esistenza, a libello globale, di una vera e propria emergenza ambientale legata al riscaldamento globale, la Corte individuava in una "due diligence avanzata" la risposta che gli stati devono dare a tale situazione. Il diritto all'ambiente (riconciliabile all'art. 26 della Convenzione americana sui diritti umani) si collega, secondo la CtIADU, a un obbligo imperativo (*ius cogens*) degli stati, quello di non causare danni irreversibili al clima e all'ambiente naturale. Per proteggere la natura e i suoi ecosistemi dalle molteplici minacce causate dall'uomo e in particolare dal riscaldamento globale è necessario riconoscere la soggettività giuridica della Natura e dei suoi componenti (comprese le popolazioni umane). Vanno inoltre articolati i diritti alla democrazia ambientale, alla scienza e all'informazione (in materia ambientale e climatica), alla consultazione e partecipazione in materia di scelte ambientali, e i diritti dei difensori dell'ambiente.

... E la Cassazione conferma che anche in Italia le aziende possono rispondere per mancato rispetto degli impegni climatici

Greenpeace Italia e l'associazione Re Common, insieme ad altri individui che vivono in zone particolarmente esposte ai rischi legati ai cambiamenti climatici, avevano citato in giudizio l'ENI, il Ministero dell'economia e finanza e la Cassa Depositi e Prestiti (questi ultimi due in quanto azionisti di riferimento di ENI) perché, a loro giudizio, erano venuti meno ai loro obblighi in materia di raggiungimento degli obiettivi climatici internazionalmente riconosciuti. In particolare, l'ENI, multinazionale dell'energia con sede principale in Italia, secondo i ricorrenti, pur essendosi vincolata nel suo codice etico a rispettare i diritti umani e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, avrebbe seguito una strategia non in linea con le indicazioni dell'IPCC. Il suo piano di decarbonizzazione al 2050, oltre a non prevedere il totale abbandono dei combustibili fossili, contempla infatti una riduzione delle emissioni di appena il 35% entro il 2030 e prevede per i prossimi anni un aumento nella produzione di idrocarburi. Oltre a ciò, l'ENI, al pari di altre aziende petrolifere, finanzierebbe campagne mediatiche e azioni di lobbying tendenti a minimizzare l'emergenza climatica.

Il tribunale di Roma, investito di una analoga controversia riguardante però direttamente il governo italiano, aveva ritenuto il difetto assoluto di giurisdizione: il giudice italiano non aveva il potere di sindacare le leggi del Parlamento e le altre misure prese dall'organo di governo, poiché ciò avrebbe comportato un'indebita interferenza del potere giudiziario su quelli esecutivo e parlamentare. Ricollegandosi a tale precedente, ENI e gli altri convenuti si apprestavano a contestare, tra le altre cose, la giurisdizione del giudice italiano. Per questo i ricorrenti hanno presentato davanti alla Cassazione un ricorso per regolamento di giurisdizione: la Cassazione doveva sostanzialmente stabilire se anche in questo caso la richiesta di risarcimento fosse da escludere per mancanza di giurisdizione.

[La risposta della Cassazione, adottata il 18 febbraio 2025, è resa pubblica il 21 luglio dello stesso anno.](#) Secondo le sezioni unite della Cassazione civile, il caso contro ENI è diverso da quello precedentemente presentato contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal momento che la richiesta di accertamento dell'illecito e risarcimento del danno riguarda un ente privato (l'ENI e i suoi principali azionisti), non organi politici. La domanda si fonda infatti sull'articolo 2043 del codice civile (responsabilità per fatto illecito – si citano anche gli articoli 2050 e 2051 dello stesso codice, relativi alla responsabilità extracontrattuale per cagionata da attività pericolose o da cose in custodia). L'illecito contestato consiste nel mancato adempimento da parte di ENI degli impegni che l'azienda si era assunta sul fronte della riduzione delle emissioni causa del cambiamento climatico, e che rispondevano all'obbligo introdotto dall'Accordo di Parigi del 2015. Tale Accordo è vincolante non solo per gli stati, ma anche per i soggetti privati che operano al loro interno, quindi non vale appellarsi alla propria autonomia aziendale. Il mancato rispetto di tali impegni comporta una violazione della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), articoli 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto alla vita privata e familiare), come si ricava dalla giurisprudenza della CtEDU nel caso [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland](#), nonché degli articoli 9 e 41 Cost., che sanciscono la protezione dell'ambiente con prevalenza, se del caso, sulle scelte imprenditoriali degli operatori economici, o ancora degli articoli 2 e 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE).

La Cassazione ha quindi risolto il problema di giurisdizione sollevato preliminarmente da Greenpeace e dagli altri ricorrenti, affermando che il tribunale può procedere nel merito della controversia, poiché non gli è richiesto di pronunciarsi su scelte politiche o legislative dello stato, bensì di accertare se un'azienda privata (per quanto ampiamente partecipata da azionisti pubblici) abbia mancato di ottemperare a degli obblighi di legge. Spetterà al tribunale stabilire se effettivamente gli obblighi sulle emissioni climalteranti fissati dall'Accordo di Parigi si applicano anche ai privati e se vi sia stata effettiva violazione degli articoli 2 e 8 CEDU o 2 e 7 CDFUE, e anche se la richiesta di risarcimento del danno da illecito avanzata dai ricorrenti meriti accoglimento.

L'ordinanza della suprema corte conferma anche la competenza territoriale del giudice italiano a trattare della controversia. Infatti, non solo i ricorrenti che lamentano la violazione del loro diritto alla vita e alla vita privata e familiare (che comprende salute, qualità della vita, relazioni personali, ecc.) sono domiciliati in Italia, ma anche l'azienda accusata di aver cagionato con le proprie politiche tali danni ha la sede principale in Italia. Non vale pertanto contestare che le emissioni sono prodotte per lo più in stati esteri, dal momento che i criteri di collegamento individuati sono sufficienti a fondare la competenza del giudice italiano.

Conclusioni

Grazie alla decisione della Cassazione, anche in Italia possono prendere slancio le cause giudiziarie sui cambiamenti climatici che in altri paesi europei hanno già portato a risultati importanti, costringendo i governi e le aziende a rivedere in senso più ambizioso le loro politiche di contrasto alle emissioni responsabili dell'effetto serra. Questo orientamento riceve ulteriore spinta dal parere della CIG che, pochi giorni dopo la pubblicazione dell'ordinanza della Cassazione, conferma il valore vincolante che la Corte attribuisce al diritto internazionale dell'ambiente di contrasto al cambiamento climatico, le cui norme assumono un valore "strutturante" rispetto all'ordine giuridico internazionale.

4. Diritto alla vita privata e familiare

4.1 Corte europea dei diritti umani: Caso Gullotti c. Italia – Violazione dell'articolo 8 CEDU

10 luglio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/corte-europea-dei-diritti-umani-caso-gullotti-c-italia-violazione-dellarticolo-8-cedu>

Il 10 luglio 2025, la Corte europea dei diritti umani ha pubblicato la sentenza nella causa Gullotti c. Italia ([ricorso n. 64753/14](#)). La sentenza è stata pronunciata all'unanimità a favore del ricorrente: l'Italia è stata ritenuta colpevole di violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Il suddetto articolo della Convenzione garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. Inoltre, esso stabilisce che un'ingerenza in questo ambito particolare da parte delle autorità pubbliche può essere considerata legittima in una società democratica solo se necessaria per tutelare gli interessi della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, del benessere economico del Paese, della tutela della salute e della morale, nonché dei diritti e delle libertà altrui. Il caso più importante della Corte europea dei diritti dell'uomo in questo ambito è la [sentenza](#) Provenzano c. Italia (paragrafi 83-90, 25 ottobre 2018 - cfr. Annuario 2019, pag. 356 - Annuario 2019, pag. 246).

Nel 1998, il ricorrente, Giuseppe Gullotti, è stato condannato per reati di mafia, tra cui omicidio, estorsione e detenzione illegale di armi. Attualmente è detenuto nel carcere di Parma in regime speciale disciplinato dall'articolo 41-bis della legge n. 354 del 26 luglio 1975 («legge sull'amministrazione penitenziaria»). Il regime di detenzione di cui all'articolo 41-bis è volto essenzialmente a recidere i legami e a impedire ulteriormente ai detenuti qualsiasi contatto con il loro ambiente criminale. A tal fine, esso prevede restrizioni alle visite (limitate ai soli familiari), all'uso del telefono e il controllo da parte della polizia di tutta la corrispondenza in entrata e in uscita. È opportuno sottolineare che il sig. Gullotti aveva già adito in passato la

Corte europea dei diritti dell'uomo in riferimento all'articolo 8 della CEDU (per le pronunce relative all'articolo 8 della CEDU emesse nel 2024, cfr. [qui](#)).

L'articolo 18-ter della legge sull'amministrazione penitenziaria, introdotto dopo che numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo avevano ritenuto che la normativa precedente fosse troppo generica e non “conforme alla legge”, stabilisce che l'autorità giudiziaria può limitare con un'ordinanza il diritto alla corrispondenza solo in determinate circostanze e per un periodo di tempo determinato, ai parenti stretti ammessi alle visite familiari. Tale misura è stata applicata al ricorrente nel dicembre 2012 e rinnovata nel gennaio dell'anno successivo per un periodo di altri tre mesi. La decisione era motivata dal fatto che il sig. Gullotti manteneva un ruolo di rilievo nell'organizzazione di tipo mafioso Cosa Nostra ed era quindi detenuto in base alle condizioni di cui all'articolo 41-bis. Successivamente, la misura è stata sistematicamente prorogata fino alla fine del 2013 sulla base dello stesso motivo giuridico, sebbene nel mese di novembre il tribunale di Bologna abbia infine dichiarato che non era adeguatamente motivata. Nel marzo 2014, il ricorrente ha impugnato senza successo dinanzi alla Corte di cassazione il provvedimento restrittivo del gennaio 2013, che ha dichiarato il ricorso inammissibile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che il diritto alla corrispondenza del sig. Gullotti ai sensi dell'articolo 8 della CEDU fosse stato violato. La Corte ha affermato che tale ingerenza, che limita il diritto alla corrispondenza a un numero ristretto di parenti, deve essere fondata su una giustificazione specifica e non può essere concessa in modo generico sulla base del persistere del trattamento speciale previsto dall'articolo 41-bis, poiché si tratta di questioni distinte.

Disponendo ai sensi dell'articolo 41 della CEDU, la Corte ha affermato che il riconoscimento della violazione costituiva di per sé una soddisfazione equa per il danno non patrimoniale subito dal ricorrente.

5. Diritto alla salute

5.1 La Corte europea dei diritti umani condanna l'Italia nella causa "Ciccione c. Italia"

5 giugno 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/la-corte-europea-dei-diritti-umani-condanna-litalia-nella-causa-ciccione-c-italia>

Il 5 giugno 2025, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia nella causa Ciccione contro Italia ([ricorso n. 21492/17](#)), ritenendo che l'Italia abbia violato l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che garantisce il diritto a un processo equo.

Il ricorrente, un radiologo, era stato accusato di omicidio colposo per non aver diagnosticato una frattura del femore in un paziente ricoverato in ospedale il 9 novembre 2008. Il paziente era stato dimesso lo stesso giorno, ma era stato poi ricoverato in un altro ospedale il 27 novembre e sottoposto a un intervento chirurgico. Il paziente era deceduto il giorno successivo.

Nel corso del procedimento di primo grado dinanzi al Tribunale di Catanzaro sono state presentate le perizie dei consulenti tecnici, che hanno concluso che la causa del decesso poteva essere neurologica o polmonare. Il Tribunale ha riconosciuto l'errore diagnostico, ma non ha

riscontrato prove conclusive che potessero stabilire un nesso tra la mancata diagnosi e il decesso del paziente. Il ricorrente è stato assolto.

Successivamente, la procura ha avviato un procedimento di appello per impugnare la precedente sentenza. Dopo una nuova valutazione della perizia medica, la corte d'appello ha concluso che la diagnosi tardiva aveva probabilmente contribuito allo sviluppo della patologia polmonare (una possibile causa del decesso). Dopo la sentenza, il ricorrente ha presentato ricorso alla Corte di Cassazione, sostenendo che la corte d'appello non aveva riesaminato i periti presentati durante il primo processo. La Corte ha respinto il ricorso, affermando che la Corte d'appello non aveva l'obbligo di riesaminare i periti e che non era necessaria una nuova udienza.

Utilizzando il metodo consueto di revisione della normativa nazionale applicabile e della giurisprudenza pertinente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha richiamato diversi principi stabiliti dalla Corte di cassazione italiana, in particolare quello secondo cui il giudice d'appello non può ribaltare un'assoluzione senza riesaminare i testimoni le cui dichiarazioni sono state decisive in primo grado ([articolo 603, paragrafo 3-bis, codice di procedura penale italiano](#)).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha respinto la posizione del governo italiano secondo cui la nuova udienza delle testimonianze si applicava solo ai testimoni e non agli esperti. La Corte ha sottolineato che il termine «testimone» ai sensi dell'articolo 6 della CEDU deve essere interpretato in senso ampio, in modo da includere anche i periti, in particolare quando le dichiarazioni orali spiegano o integrano le perizie scritte. Poiché le testimonianze dei periti erano determinanti per l'assoluzione del ricorrente e non costituivano una semplice ripetizione delle prove scritte, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che l'Italia aveva violato l'articolo 6 della Convenzione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la constatazione di una violazione costituisca di per sé una riparazione equa e ha condannato lo Stato convenuto a versare 5.001,17 euro a titolo di spese e costi.

Questa sentenza sottolinea l'importanza dell'equità procedurale nei ricorsi penali, con particolare attenzione ai casi in cui viene ribaltata un'assoluzione. Inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo sottolinea la necessità di un'interpretazione ampia del termine “testimone” da parte degli Stati membri.

5.2 La Corte di Cassazione chiede il riesame per un caso di condizioni di detenzione inumane e degradanti al carcere di Padova

15 luglio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/la-corte-di-cassazione-chiede-il-riesame-per-un-caso-di-condizioni-di-detenzione-inumane-e-degradanti-al-carcere-di-padova>

La sentenza 3 aprile 2025, n. 12849 della Corte di Cassazione penale, sezione I, affronta un tema molto delicato: le condizioni di detenzione e il rispetto dell'Articolo 3 della [Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo \(CEDU\)](#), che proibisce la tortura e qualsiasi tipo di pena o trattamento inumano o degradante.

La Corte di Cassazione si è espressa sul caso di un detenuto del carcere di Padova che aveva presentato un reclamo per “detenzione inumana e degradante”, facendo riferimento alle dimensioni ridotte della cella, alla presenza di muffe sulle pareti, nonché a problematiche legate al riscaldamento e a infiltrazioni di pioggia.

Nell'ottobre del 2023, il reclamo e la conseguente richiesta di risarcimento erano stati inizialmente respinti dal magistrato di sorveglianza di Padova, il quale aveva ritenuto non vi fossero elementi per l'applicazione del rimedio previsto dall'articolo 35-ter dell'Ordinamento Penitenziario. Quest'ultimo disciplina i risarcimenti per i detenuti che abbiano subito trattamenti inumani o degradanti in violazione dell'Articolo 3 della CEDU, tra i quali, ad esempio, la detenzione in una cella con una superficie calpestabile minore di 3 metri quadri per detenuto.

Il 26 giugno 2024, anche il Tribunale di Sorveglianza di Firenze aveva respinto il reclamo, sostenendo che lo spazio nelle celle del carcere di Padova, escludendo il bagno, fosse di 9,28 metri quadri e quindi sufficiente a garantire la libertà di movimento di due detenuti. Questa valutazione teneva conto anche dell'ingombro dei letti singoli poiché amovibili e "incastellabili", una tipologia che darebbe la possibilità di guadagnare ancora più spazio se i detenuti scegliessero di sovrapporli. Il riconoscimento di condizioni detentive dignitose è stato motivato, tra l'altro, dalla fruizione del regime aperto, dalla dotazione di servizi igienici separati, acqua corrente, doccia calda quotidiana, riscaldamento e attività educative. Non è invece stato fatto riferimento alla presenza di muffe, carenze nel riscaldamento e alle infiltrazioni di pioggia.

Nel successivo giudizio per Cassazione, la valutazione è stata differente e ha portato all'annullamento della precedente ordinanza. Richiamando la recente giurisprudenza, la Corte di Cassazione ha ribadito la necessità di calcolare lo spazio della cella escludendo l'ingombro dei letti, anche se questi non sono fissati al pavimento, poiché si tratta di arredi non facilmente spostabili e rappresentano un ostacolo al libero movimento. Escludendo i letti, lo spazio disponibile nella cella risultava quindi di 5,90 metri quadri per due detenuti, rappresentando una possibile violazione dell'Articolo 3 della CEDU. Le Sezioni Unite Penali avevano disposto, con sentenza del 19 febbraio 2021, n. 6551 (v. *Annuario* 2022, p. 267) che andavano esclusi dal computo i letti singoli fissati al suolo o quelli a castello, ma tale regola non impedisce che anche letti singoli non fissati al pavimento possano costituire un effettivo ostacolo e quindi ridurre lo spazio a disposizione.

Il caso è stato rinviato al Tribunale di Sorveglianza di Venezia per un nuovo giudizio.

Questa sentenza ha rafforzato la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, chiarendo come debba essere considerato lo spazio calpestabile reale e non teorico, e ribadendo la centralità della libertà di movimento per valutare la dignità della detenzione. Il caso si colloca all'interno di una più ampia problematica legata al sovraffollamento carcerario e alle [conseguenti violazioni dei diritti nel sistema penitenziario italiano](#)

6. Disabilità e diritti umani

6.1 Corte di giustizia dell'Unione Europea: discriminazione indiretta e soluzioni ragionevoli per i genitori di bambini con disabilità nella sentenza *Bervidi* (C-38/24)

1 ottobre 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/corte-di-giustizia-dellunione-europea-discriminazione-indiretta-e-soluzioni-ragionevoli-per-i-genitori-di-bambini-con-disabilita-nella-sentenza-bervidi-c3824>

Pegah Mostajeran

Introduzione

[Causa C-38/24](#) (*Bervidi*), G. L. contro AB SpA. È stata decisa l'11 settembre 2025 dalla prima sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), mettendo in evidenza importanti punti di contatto tra la politica sociale e gli obblighi legali. La Corte ha esaminato gli articoli 2, 5 e 7 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ([CRPD](#)), insieme agli articoli 21, 24 e 26 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), nonché la [direttiva 2000/78/CE](#), per affrontare le questioni relative alla discriminazione indiretta. G.L., la dipendente in questione, non ha una disabilità, ma chiede un adeguamento ragionevole sul lavoro per prendersi cura di suo figlio disabile.

L'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78 è particolarmente importante, poiché riguarda il diverso trattamento dei dipendenti con responsabilità di assistenza. La sentenza della Corte chiarirà le responsabilità legali dei datori di lavoro nel garantire che le loro politiche non discriminino inavvertitamente i dipendenti in base al loro status di assistenti. Nel corso del procedimento, varie parti hanno presentato osservazioni, tra cui i rappresentanti legali di G.L. e AB SpA, nonché funzionari governativi italiani e greci e rappresentanti della Commissione europea.

Questa sentenza si inserisce nel contesto giuridico stabilito dalla direttiva e dagli obblighi internazionali previsti dalla convenzione, e potrebbe cambiare il modo di interpretare le leggi contro la discriminazione sul lavoro in tutta l'UE. La decisione segna un momento cruciale nel confermare i diritti dei caregiver all'interno dei quadri giuridici che proteggono dalla discriminazione basata sulla disabilità, sottolineando la necessità di adeguamenti (art. 2 della CRPD: modifiche e adeguamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove necessario in un caso particolare, per garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali) nei luoghi di lavoro. La questione principale all'ordine del giorno della Corte era se le tutele contro la discriminazione previste dalla direttiva 2000/76/CE, considerate nel contesto della Carta e della CRPD, si applichino ai genitori e agli altri caregiver di bambini disabili oltre che alle persone con disabilità.

Contesto del caso

La ricorrente G.L. era impiegata come operatrice di stazione presso AB SpA, con il compito di supervisionare le attività di una stazione della metropolitana. Data la grave disabilità di suo figlio e la necessità di assistenza pomeridiana, ha chiesto più volte un orario fisso mattutino. Nel 2019 G.L. ha presentato ricorso al Tribunale di Roma, chiedendo un risarcimento, un orario fisso e il riconoscimento della discriminazione. Sia il Tribunale che la Corte d'appello di Roma

hanno respinto la sua richiesta, sostenendo che le misure temporanee già adottate costituivano un adeguato accomodamento.

Oltre al [decreto legislativo n. 216](#) del 9 luglio 2003, che ha recepito la direttiva 2000/78 nell'ordinamento giuridico nazionale sottolineando il “principio della parità di trattamento”, la legge italiana prevede misure specifiche per proteggere i lavoratori con responsabilità familiari. I lavoratori che assistono familiari con gravi disabilità godono di diritti speciali ai sensi della legge n. 104 del 5 febbraio 1992, che garantisce loro determinati benefici in materia di congedi e flessibilità nell'organizzazione del lavoro.

Il caso è poi arrivato alla Corte suprema di cassazione italiana e queste disposizioni nazionali hanno costituito la base delle tre questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia dell'Unione europea dopo aver riconosciuto le implicazioni per il diritto dell'Unione:

1. Il divieto di discriminazione indiretta basata sulla disabilità si applica a un datore di lavoro che non è disabile ma subisce uno svantaggio a causa della necessità di assistere un figlio disabile?
2. In tal caso, il datore di lavoro ha l'obbligo di adottare misure ragionevoli per tale dipendente?
3. Come si dovrebbe definire il termine “caregiver”? I genitori sono gli unici membri della famiglia che forniscono assistenza a lungo termine e non retribuita, o sono inclusi anche altri membri della famiglia?

Motivazioni della Corte

La Corte ha richiamato la sua precedente sentenza nella causa [Coleman \(C-303/06\)](#), che riconosceva che le tutele contro la discriminazione diretta si estendono ai genitori di bambini disabili, e la novità di questo caso è se gli stessi principi si applichino alla discriminazione indiretta.

Inoltre, la Corte ha affermato che l'articolo 2 della direttiva 2000/78, che vieta qualsiasi discriminazione, deve essere interpretato in senso ampio e che escludere i genitori dalla protezione contro la discriminazione indiretta comprometterebbe lo scopo della direttiva di garantire la parità di trattamento in materia di occupazione. Inoltre, la Corte ha osservato che la promozione della parità e la prevenzione di tutte le forme di discriminazione all'interno del sistema dell'UE sono gli obiettivi e le strutture comuni delle direttive 2000/78 e [2000/43/CE](#) del 29 giugno 2000, poiché entrambe le direttive si basano sulla stessa idea fondamentale di parità di trattamento sancita dal diritto dell'UE che definisce concetti giuridici simili, come la discriminazione indiretta.

La Corte si è inoltre basata sull'articolo 21 della Carta e sugli articoli 2 e 5 della CRPD, sottolineando che il sostegno ai bambini disabili richiede inevitabilmente il sostegno ai loro genitori. È stata citata anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare la causa [Guberina contro Croazia](#), in cui è stata riconosciuta la discriminazione nei confronti di un genitore a causa della disabilità di un figlio. Pertanto, per quanto riguarda la prima questione, la Corte ha concluso che il divieto di discriminazione indiretta comprende le situazioni in cui una norma neutra sul posto di lavoro svantaggia in modo sproporzionato i genitori di bambini con disabilità.

Passando alla seconda domanda, la Corte ha esaminato l'articolo 5 della direttiva 2000/78. Sebbene questa disposizione si riferisca esplicitamente alle persone con disabilità, la Corte ha affermato che, alla luce della CRPD (articoli 2 e 7), deve essere interpretata come estesa ai genitori, ove necessario, per garantire la parità di trattamento. Anche il preambolo della CRPD obbliga gli Stati ad assistere le famiglie nell'adempimento del loro ruolo di sostegno.

Di conseguenza, i datori di lavoro devono adottare misure ragionevoli per i genitori di bambini disabili e per i dipendenti disabili. Alcuni esempi sono il trasferimento a posti di lavoro diversi, turni fissi o orari di lavoro flessibili. La Corte ha però sottolineato che tali misure non devono

imporre un onere sproporzionato ai datori di lavoro, tenendo conto delle dimensioni e delle risorse dell'impresa e della possibilità di un sostegno esterno.

Per quanto riguarda la terza questione, poiché la Corte suprema italiana non ne aveva spiegato adeguatamente la rilevanza ai fini della controversia, la CGUE l'ha dichiarata irricevibile. Di conseguenza, la definizione di “caregiver” rimane di competenza del diritto nazionale, a condizione che siano rispettati i principi generali del diritto dell'Unione.

Conclusionione

La sentenza nella causa C-38/24 ha chiarito e ampliato la portata del diritto dell'Unione in materia di parità in tre modi significativi:

1. Riconoscimento della discriminazione indiretta per associazione
2. Estensione dell'obbligo di adeguamenti ragionevoli
3. Integrazione dei diritti dei disabili e dei diritti familiari

In sintesi, la causa citata rappresenta un passo decisivo verso la giustizia sociale nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE, creando un equilibrio tra il diritto al lavoro e le responsabilità di assistenza familiare e garantendo che l'interesse superiore dei bambini con disabilità sia effettivamente tutelato.

6.2 Consiglio d'Europa: l'Italia viola il diritto all'istruzione inclusiva per gli studenti con disabilità

23 dicembre 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/consiglio-deuropa-litalia-viola-il-diritto-allistruzione-inclusiva-per-gli-studenti-con-disabilita>

Il Comitato europeo dei diritti sociali (il Comitato) del Consiglio d'Europa ha ritenuto l'Italia responsabile della violazione della Carta sociale europea riveduta, in relazione agli articoli 1, paragrafi 1 e 2 (diritto al lavoro) e all'articolo 15 (diritto delle persone con disabilità all'indipendenza, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità).

La decisione del Comitato è stata pubblicata il 22 dicembre 2025 in seguito a una denuncia presentata dalla “Associazione Professionale e Sindacale » ANIEF nel 2021. Il Comitato ha stabilito che la precaria situazione lavorativa di un numero ancora significativo di insegnanti di sostegno in Italia, unita alla mancanza di una formazione specializzata per un terzo di tali insegnanti, ostacola l'accesso degli studenti con disabilità all'istruzione inclusiva.

La denuncia presentata da ANIF al Comitato si basava sui seguenti fatti chiave: oltre il 56% degli insegnanti di sostegno in Italia lavorava con contratti temporanei precari, il che comportava un frequente turnover che interrompeva la continuità educativa degli studenti con disabilità. Inoltre, per 25 anni fino al 2017, l'Italia non ha attuato i requisiti di formazione per gli insegnanti di sostegno specificati nella legge del 1992 sull'istruzione inclusiva.

Le Autorità Italiane hanno sostenuto che l'uso di contratti a tempo determinato è necessario per garantire la flessibilità e che esistono procedure per assicurare la continuità del sostegno nonostante il turnover del personale. Ha inoltre sottolineato i recenti sforzi compiuti per aumentare il numero di insegnanti di sostegno. Tuttavia, nell'anno scolastico 2022-2023 il 30% degli insegnanti di sostegno non aveva ancora ricevuto una formazione specializzata sull'istruzione inclusiva.

Il Comitato, pur riconoscendo i recenti sforzi compiuti dall'Italia, ha concluso che l'insicurezza lavorativa e la mancanza di una formazione specializzata “contribuiscono fortemente alla mancanza di continuità educativa” e “ostacolano l'accesso degli alunni con disabilità all'istruzione inclusiva”, in violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della Carta.

Il Comitato ha esortato l'Italia ad adottare misure volte a garantire un numero sufficiente di insegnanti di sostegno qualificati e assunti a tempo indeterminato, al fine di facilitare una vera istruzione inclusiva per gli studenti con disabilità.

La decisione è vincolante per l'Italia, che dovrà riferire in merito alle azioni intraprese per porre rimedio alla violazione.

7. Violenza domestica

7.1 Corte Europea dei diritti umani: Italia condannata per la lenta e inadeguata gestione di un caso di violenza domestica

13 maggio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/corte-europea-dei-diritti-umani-italia-condannata-per-la-lenta-e-inadeguata-gestione-di-un-caso-di-violenza-domestica>

Izabela Szymańska, Nikola Kieresińska

Il 21 gennaio 2025, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha emesso una sentenza su un caso riguardante accuse di violenza domestica. La ricorrente, una donna identificata come P.P. di Pisa, ha presentato la sua denuncia (ricorso n. 64066/19) per ripetuti episodi di violenza, molestie e controllo coercitivo subiti tra il 2007 e il 2009 da parte del suo ex compagno, A.B. La Corte ha ritenuto che le questioni procedurali ai sensi dell'articolo 3 fossero centrali per le richieste della ricorrente e ha riconosciuto lo Stato convenuto responsabile di aver violato gli obblighi procedurali previsti dall'articolo 3 della CEDU.

Cronologia degli episodi di violenza e delle carenze sistemiche

La domanda riguarda gli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) nel contesto della violenza di genere e delle molestie. Secondo la denuncia, la sig.ra P.P. ha subito gravi abusi emotivi e fisici per diversi anni. Ha segnalato tre episodi gravi, tra cui l'aggressione fisica e la caduta da una bicicletta nel marzo 2008, il trascinarsi con la forza in auto nell'ottobre 2008, che le ha causato lesioni fisiche visibili e uno shock, e un'altra aggressione nel novembre 2008, in cui A.B. l'ha aggredita pubblicamente afferrandola per i capelli. A questi episodi si sono aggiunte continue molestie, quali stalking, messaggi eccessivi (oltre 2.500), sorveglianza e controllo coercitivo.

Nonostante la denuncia penale presentata nel dicembre 2009 e la presentazione di prove dettagliate e testimoni, le autorità di polizia e giudiziarie hanno adottato misure immediate minime. In particolare, il pubblico ministero non ha nemmeno interrogato la ricorrente e non sono state raccolte prove sostanziali, quali tabulati telefonici o messaggi. L'indagine è stata registrata solo nel marzo 2010. La ricorrente ha lamentato l'inefficacia dell'indagine penale e il mancato rispetto delle garanzie procedurali. Poiché i reati erano stati dichiarati prescritti, le autorità non avevano agito con la necessaria tempestività e diligenza.

Solo nel maggio 2013, più di tre anni dopo la denuncia dei fatti, il pubblico ministero ha rinviato a giudizio A.B. ai sensi dell'articolo 612 bis del codice penale italiano, che disciplina le

molestie. È importante sottolineare che, poiché tale disposizione è entrata in vigore solo nel febbraio 2009, i reati precedenti non potevano essere qualificati giuridicamente come molestie.

Procedimento giudiziario

Il processo penale nazionale, iniziato nel novembre 2013, si è concluso nel gennaio 2016 con la sentenza del Tribunale di Pisa che ha assolto A.B. Il tribunale ha motivato in modo controverso che il rapporto tra la ricorrente e A.B. era stato «tossico e tormentato», affermando che il continuo contatto della ricorrente con A.B. indeboliva la sua denuncia di molestie prolungate. Ha concluso che gli elementi psicologici del reato non erano stati provati.

Nel 2017, in appello, la Corte d'appello di Firenze ha parzialmente confermato l'assoluzione, invocando la prescrizione. Ha stabilito che solo gli atti commessi dopo il febbraio 2009 erano perseguibili e che anche quelli erano ormai prescritti. Tuttavia, il tribunale ha riconosciuto la responsabilità di A.B. di risarcire la ricorrente, trasferendo la questione al tribunale civile.

Nel 2019, quasi un decennio dopo la denuncia iniziale, la Corte Suprema ha ribadito la prescrizione e ha rinviato la decisione sulla responsabilità civile al tribunale di grado inferiore affinché motivasse adeguatamente la propria decisione. Ciò ha portato a un'azione civile separata intentata dalla sig.ra P.P. nel 2019, con cui chiedeva il risarcimento dei danni psicologici e finanziari, del mancato guadagno, delle spese mediche e del danno alla sua dignità e ai suoi dati personali.

Con sentenza del 2024, la Corte d'Appello Civile di Firenze le ha riconosciuto un risarcimento di 268.403,26 euro. Il tribunale ha riconosciuto che il comportamento di A.B. aveva causato un danno psicologico sia temporaneo che permanente a causa delle continue intimidazioni e degli abusi emotivi. Tuttavia, questa sentenza non è definitiva ed è ancora soggetta a ricorso.

Contesto giuridico e istituzionale: un sistema in fase di riforma

Al centro del caso vi è una critica più ampia del quadro giuridico italiano in materia di violenza domestica. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto riferimento a precedenti sentenze (ad esempio, Landi c. Italia, M.S. c. Italia - cfr. argomento nell'[Annuario 2022](#)) e ha preso atto degli sforzi legislativi compiuti dal 2021 per riformare l'approccio italiano ai termini di prescrizione nei procedimenti penali, in particolare quelli relativi a reati gravi come la violenza domestica.

Tra le modifiche principali figurano le proposte di estendere i termini di prescrizione dopo le condanne in primo grado, l'inclusione dei reati “codice rosso” nell'elenco dei reati soggetti a termini di prescrizione più lunghi e l'inasprimento delle pene per i reati commessi nel contesto della violenza domestica.

A livello internazionale, la Convenzione di Istanbul, in vigore in Italia dall'agosto 2014, impone di indagare e perseguire in modo tempestivo e adeguato i casi di violenza domestica. Nella sua valutazione, la Corte ha sottolineato che i rimedi civili, pur fornendo un risarcimento finanziario, non sostituiscono l'obbligo dello Stato di perseguire efficacemente e prevenire l'impunità in caso di gravi violazioni dei diritti umani come la violenza domestica.

Presunta violazione dell'articolo 3 della Convenzione

La ricorrente lamentava che le autorità non avessero condotto un'indagine penale efficace e tempestiva sulle accuse di violenza domestica nei confronti del suo ex partner. Essa sosteneva che il ritardo aveva comportato la prescrizione dei reati e l'impunità del suo ex partner, costituendo una violazione degli obblighi procedurali di cui all'articolo 3 della CEDU. Sebbene l'Italia possa sostenere che alla fine è stato concesso un risarcimento civile, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che tali rimedi non esonerano lo Stato dagli obblighi procedurali previsti dall'articolo 3. Il governo ha affermato che i rimedi interni non erano stati esauriti, ma la Corte ha ritenuto che il procedimento civile non potesse sostituire la necessità di un'indagine penale adeguata. Pertanto, la Corte ha dichiarato la domanda ricevibile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto le conseguenze fisiche e psicologiche della violenza subita dalla sig.ra P.P. Facendo riferimento a casi analoghi, la Corte ha

chiaramente affermato che la violenza domestica può comprendere anche molestie, minacce e il timore di ulteriori aggressioni. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha valutato la situazione tenendo conto del caso M.S. c. Italia (cfr. [Annuario 2022](#)). In circostanze analoghe, è molto importante che i tribunali nazionali intervengano il più rapidamente possibile. Le autorità italiane non hanno agito tempestivamente nel caso della sig.ra P.P. Ci sono voluti sei anni per emettere la sentenza di primo grado. Dopo un anno, A.B. è stato assolto per i fatti commessi prima del febbraio 2009 e i reati presumibilmente commessi dopo tale data sono caduti in prescrizione.

Tutto ciò rivela una mancanza di volontà da parte delle autorità statali di ritenere l'autore del reato responsabile delle sue azioni. Le autorità italiane non hanno agito con sufficiente tempestività e ragionevole diligenza, omettendo di fornire una risposta proporzionata in questa grave materia. La Corte europea dei diritti dell'uomo è molto chiara sui doveri dello Stato di prevenire tali azioni. La Corte sottolinea che uno Stato deve organizzare il proprio sistema giudiziario in modo da poter adempiere agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'articolo 3 CEDU e non tollerare atti di violenza. Tenuto conto di ciò, la Corte ha concluso che vi è stata una violazione dell'articolo 3 CEDU sotto il profilo procedurale.

La ricorrente ha inoltre chiesto il risarcimento del danno morale subito. Poiché la sig.ra P.P. non ha ancora ricevuto alcuna somma, la Corte ha deciso di condannare lo Stato a versarle 10.000 euro, da pagare entro tre mesi dalla sentenza definitiva.

7.2 Corte Europea dei diritti umani: causa Scuderoni c. Italia, violazione degli articoli 3 e 8 CEDU

16 ottobre 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/corte-europea-dei-diritti-delluomo-causa-scuderoni-c-italia-violazione-degli-articoli-3-e-8-cedu>

Danagul Alimova

Contesto del caso

La ricorrente, Valentina Scuderoni, nata nel 1982, si è separata dal suo compagno, G.C., nel 2017. Tuttavia, ha continuato a vivere nella stessa casa del suo ex compagno, insieme al loro figlio. Durante questo periodo, la ricorrente ha subito abusi psicologici, tra cui l'essere costretta a rimanere sveglia di notte con una luce puntata addosso, l'impossibilità di usare alcune parti della casa e i suoi effetti personali e il rapimento del figlio. Ha anche accusato il suo ex compagno di aver violato i suoi account di messaggistica personali e di lavoro, di aver letto le sue conversazioni private con i suoi avvocati e di aver usato violenza fisica, come ad esempio afferrarla per i capelli.

A causa di questi maltrattamenti, ha riportato lesioni al collo e al cuoio capelluto e non ha potuto lavorare per diversi giorni. Successivamente, ha avviato un procedimento civile, denunciando i maltrattamenti subito dal suo ex partner e chiedendo il diritto di usare la casa di famiglia per sé e per il figlio, oltre a stabilire un accordo di mantenimento dei contatti con il suo ex partner.

Inizialmente, il tribunale ha fissato l'udienza nove mesi dopo la presentazione della sua richiesta. La ricorrente ha chiesto una data di udienza anticipata, citando abusi psicologici e fisici, e ha presentato referti medici come prove a sostegno. Inoltre, ha presentato un'altra richiesta di ordine di protezione, presentando denunce penali e prove provenienti da un'indagine penale in corso.

Sebbene il tribunale abbia respinto la sua richiesta di ordine di protezione, le ha concesso il diritto di usare la casa di famiglia con il figlio e ha stabilito i diritti di visita per il suo ex partner.

Successivamente, il pubblico ministero ha rinviato a giudizio il caso con l'accusa di maltrattamenti in famiglia, molestie e aggressione in presenza del figlio. Tuttavia, dopo quattro anni, il procedimento penale si è concluso con un'assoluzione. Il tribunale ha motivato la sua decisione sostenendo che il comportamento dell'imputato era motivato dalla fine della relazione, da questioni relative alla residenza del figlio e dal fatto che erano costretti a vivere insieme. Inoltre, il pubblico ministero ha respinto la richiesta della ricorrente di appellarsi contro la sentenza senza fornire alcuna spiegazione.

Denunce ai sensi della Convenzione europea dei diritti umani

La ricorrente si è basata su due articoli: l'articolo 3, che vieta i maltrattamenti, e l'articolo 8, che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e della corrispondenza.

La richiesta presentata alla Corte includeva diverse denunce:

- I maltrattamenti subiti da parte del suo ex partner;
- La mancata azione tempestiva da parte del tribunale nazionale.
- Il rifiuto di emettere un ordine di protezione nonostante le prove fornite.
- Un'indagine penale inadeguata sulle sue accuse.
- La mancata valutazione da parte del tribunale nazionale del rischio di abusi fisici e psicologici; e
- Una denuncia contro la decisione del giudice di assolvere il suo ex partner.

Decisione della Corte

La Corte ha osservato, in conformità con gli strumenti internazionali sui diritti umani, in particolare la Convenzione di Istanbul, che la violenza domestica costituisce una grave violazione dei diritti delle donne. In questo caso, la Corte europea dei diritti umani ha ritenuto che le autorità italiane non abbiano adempiuto al loro obbligo positivo ai sensi dell'articolo 3 (Divieto di maltrattamenti) e dell'articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e della corrispondenza) della Convenzione.

La Corte europea ha individuato diverse carenze nella risposta delle autorità, tra cui:

- il ritardo nella fissazione dell'udienza,
- il rifiuto di un ordine di protezione senza una valutazione adeguata e
- un ritardo di due mesi nelle indagini penali.

Ha inoltre osservato che, a causa della mancanza di diligenza da parte delle autorità italiane, c'era il rischio che la ricorrente potesse essere soggetta a ulteriori violenze. La Corte europea ha sottolineato che, ai sensi della Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica), è necessaria una diligenza particolare nel trattare i casi di violenza domestica per prevenire danni futuri.

Inoltre, la Corte europea dei diritti umani ha condiviso le preoccupazioni sollevate nell'ultimo rapporto di monitoraggio GREVIO (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica) sull'Italia, secondo cui il sistema giudiziario italiano tende a richiedere prove di violenza sistematica per riconoscere il reato di violenza domestica ai sensi dell'articolo 572 del codice penale. La Corte ha condannato questa pratica, che spesso esclude comportamenti sistematici nei casi in cui:

- Gli atti violenti si sono verificati in un breve periodo di tempo.

- Gli atti si sono verificati alla fine di una relazione in cui non c'erano state precedenti denunce e sono stati considerati come episodi isolati, oppure
- La vittima ha opposto resistenza attiva, il che ha portato i tribunali nazionali a interpretare la situazione come un conflitto reciproco e di coppia piuttosto che come violenza domestica.

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che la violenza domestica in Italia possa essere interpretata in modo incoerente.

Nel caso Scuderoni, le autorità italiane non hanno riconosciuto la gravità della violenza domestica, in particolare durante le indagini penali.

La Corte europea ha affermato che l'obbligo primario delle autorità italiane era quello di effettuare una valutazione completa, compresa un'analisi del comportamento di G.C. nel suo complesso.

Ciò comprendeva accuse di abuso psicologico e fisico, violazione del diritto della ricorrente di comunicare con suo figlio, abuso economico e accesso non autorizzato alle sue comunicazioni digitali. Sebbene la ricorrente avesse fornito prove sufficienti, le autorità nazionali hanno interpretato la sua esperienza come una manifestazione di conflitto e di reato isolato, piuttosto che riconoscerla come maltrattamento sistematico. La Corte ha osservato che la ricorrente non era stata considerata in uno stato di sottomissione psicologica e ha criticato l'inefficienza del procedimento penale, durato quattro anni e che ha coinvolto quattro diversi giudici. Di conseguenza, gli organi nazionali non hanno adempiuto al loro obbligo di rispondere in modo adeguato alla gravità delle accuse della ricorrente. Inoltre, alla ricorrente è stata negata la possibilità di impugnare l'assoluzione, poiché il pubblico ministero ha respinto la richiesta di appello. La Corte europea ha sottolineato che la violenza contro le donne deve essere affrontata con misure efficaci e dissuasive. Pertanto, la Corte ha concluso che lo Stato non ha adempiuto al suo obbligo procedurale di garantire che le denunce di violenza fossero oggetto di indagini adeguate e che gli organi statali hanno violato gli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani.

Conclusioni

Il caso Scuderoni c. Italia evidenzia come i diritti delle donne, in particolare in caso di violenza domestica, non siano adeguatamente tutelati dal sistema giudiziario nazionale. L'incapacità delle autorità statali di proteggere la ricorrente dagli abusi solleva preoccupazioni circa le carenze del quadro normativo penale.

Gli organi italiani non hanno agito tempestivamente e hanno ignorato il principio della diligenza speciale, che è l'obbligo procedurale fondamentale nella pratica legale, in particolare ai sensi della Convenzione di Istanbul. Inoltre, la Corte ha rilevato le carenze dell'articolo 572 del codice penale, che tende ad escludere i comportamenti abusivi sistematici, in particolare nei casi caratterizzati da conflitti reciproci e di coppia. Questa disposizione consente agli autori di evitare di rispondere della violenza domestica inquadrando l'abuso come un conflitto reciproco, che può persino portare ad accusare la donna di violenza.

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che le autorità italiane avessero violato gli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani. In base a tali disposizioni, le autorità avevano il dovere, nella loro risposta alla denuncia della ricorrente, di adempiere adeguatamente al loro obbligo procedurale di garantire un trattamento appropriato della violenza subita dalla signora Scuderoni, di adottare misure immediate ed efficaci per proteggerla e di garantire che le sue richieste fossero trattate con il necessario livello di diligenza speciale.

8. Diritti LGBTQI+

8.1 La Corte Costituzionale riconosce il diritto alla doppia maternità nei casi di PMA all'estero

29 maggio 2025

<https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/la-corte-costituzionale-riconosce-il-diritto-alla-doppia-maternita-nei-casi-di-pma-alleestero>

Con la sentenza n. 68 del 22 maggio 2025, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[articolo 8 della Legge n. 40 del 2004](#) nella parte in cui non prevede che anche la madre non biologica — in una coppia di due donne — possa essere riconosciuta legalmente come genitrice del minore nato in Italia a seguito di una procreazione medicalmente assistita effettuata all'estero, nel rispetto delle leggi del paese estero. La decisione della Corte sancisce che è discriminatorio negare questo riconoscimento quando la madre intenzionale ha espresso un chiaro e consapevole consenso alla procedura e alla conseguente assunzione di responsabilità genitoriale.

Si tratta di una decisione di grande rilievo, che afferma con forza il principio per cui il diritto del minore a vedersi riconosciuti entrambi i genitori prevale su rigide limitazioni normative, non più in linea con la realtà sociale e familiare attuale. La Corte ha fondato la propria pronuncia anche su norme internazionali che tutelano l'identità, la dignità e il benessere del bambino: gli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e gli articoli 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, che garantiscono il diritto del minore alla non discriminazione e alla continuità affettiva e familiare.

La questione era stata sollevata dal Tribunale ordinario di Lucca, che aveva messo in dubbio la legittimità costituzionale degli articoli 8 e 9 della [Legge n. 40 del 2004](#) e dell'[articolo 250 del Codice Civile](#), nella parte in cui impedivano il riconoscimento legale della madre intenzionale, pur in presenza di un chiaro progetto genitoriale condiviso.

Con questa pronuncia, la Corte invita il legislatore a colmare tale lacuna normativa e riconosce che il superiore interesse del minore deve essere al centro del diritto di famiglia, anche quando questo significa superare modelli tradizionali. Il figlio nato con tecniche di PMA, se voluto da entrambe le madri, ha il diritto di essere riconosciuto come figlio di entrambe.

Una decisione che segna un passo importante verso il pieno riconoscimento delle famiglie omogenitoriali in Italia.

Questa pubblicazione è concepita come complemento alla Rivista online ed è pensata per offrire ai lettori uno strumento per ricostruire in modo accurato gli eventi cruciali che hanno plasmato l'anno 2025 per le istituzioni e la società italiane e riflettere sulla loro portata, valorizzando la lente analitica dei diritti umani.

Questa raccolta “cartacea” si propone come qualcosa di più di un semplice lavoro d'archivio. Essa infatti si assume un compito cruciale: quello di segnare, consolidare e preservare intenzionalmente la nostra lettura di fatti e problematiche che, purtroppo, rischiano di essere annacquati e perdere il loro significato nel flusso incessante, tumultuoso e spesso torrenziale di notizie e dati che caratterizza il panorama informativo contemporaneo. È un rischio che la natura intrinsecamente fugace e continua del formato online dell'*Annuario italiano* può inavvertitamente rafforzare. Presentando questa raccolta in forma “solida”, intendiamo contrastare questa tendenza all'effimero.

PARTE I: ADEGUAMENTO AL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

PARTE II: L'INFRASTRUTTURA DEI DIRITTI UMANI IN ITALIA

PARTE III: L'ITALIA IN DIALOGO CON LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

PARTE IV: I DIRITTI UMANI NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA E INTERNAZIONALE

L'Annuario italiano dei diritti umani/Italian Yearbook of Human Rights è una rivista online pubblicata dal Centro per i diritti umani “Antonio Papisca” dell'Università di Padova (<https://unipd-centrodirittiumani.it>). ISSN 3035-5435.

Il meglio del 2025. Numero speciale. *Annuario italiano dei diritti umani*. Maggio 2026.

