



In difesa dei Difensori

Guida pratica
ai mezzi legali
e agli strumenti di advocacy
per i Difensori dei diritti umani
oggetto di criminalizzazione
in Europa

Redattrici:

Hope Barker, Elena Beck

Autori:

Elena Beck, Kaja Gajšek,
Mima Kobold, Daniel O'Grady

Per la parte italiana

Autori:

Eleonora Celoria
Alberto Pasquero

Introduzione

Cosa significa per un Difensore dei diritti umani essere oggetto di criminalizzazione? Purtroppo, si tratta di una domanda che ci si è costretti a porre in ogni parte del pianeta, alla luce del fatto che coloro che intervengono pacificamente per difendere i diritti altrui si ritrovano costantemente alle prese con un diritto penale che si ritorce loro contro.

Nei casi peggiori, i Difensori dei diritti umani sono condannati a lunghe pene detentive sulla base di accuse prive di fondamento, montate dalle autorità o da attori privati in diretta risposta al loro operato. L'obiettivo è quello di porre fine alle loro attività, allontanando i Difensori così da metterli a tacere e tronandone i legami con i loro alleati. In altri casi, dopo indagini interminabili e l'istituzione di procedimenti formali, i Difensori sono trascinati in giudizio, salvo poi il sistematico rigetto del caso da parte del tribunale. In queste circostanze, l'obiettivo sembra spesso essere quello di svilire le attività svolte in difesa dei diritti umani agli occhi dell'opinione pubblica, facendone un tutt'uno con le attività criminali e facendo passare coloro che se ne occupano per dei criminali. Un'interpretazione magnanima indurrebbe a pensare a una totale mancanza di comprensione, da parte della polizia e delle Procure, di chi sono i Difensori dei diritti umani e di ciò in cui consista il loro lavoro.

Ho persino visto casi in cui, pur essendo state aperte delle indagini penali contro ignoti, a causa di fughe di notizie da parte degli inquirenti, nei media circolavano notizie in cui si insinuava che ad essere stati presi di mira fossero i Difensori dei diritti umani. Episodi come questo fanno supporre che dietro tutto ciò vi sia una reale intenzione di "mettere in guardia" questi ultimi e limitarne l'operato.

Quelli riportati sono tutti esempi di criminalizzazione che, come verrà illustrato nel presente volume, può assumere un'eterogeneità di forme. Seppur con sfumature che variano a seconda del caso specifico, si tratta in generale di una pratica dura da debellare in Europa, e vi sono dei gruppi di Difensori dei diritti umani particolarmente vulnerabili a tali ritorsioni.

Nell'ultima relazione da me presentata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, mi sono con-

centrata sulla situazione dei Difensori dei diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Molti dei casi trattati nella relazione riguardavano l'Europa e pressoché tutti quelli documentati nella regione avevano a che fare con la criminalizzazione dei Difensori a seguito di loro atti di solidarietà.

Dalla pubblicazione della relazione, sono stata informata di nuovi atti di criminalizzazione contro i Difensori dei diritti dei migranti verificatisi all'interno del territorio europeo. Questo schema, radicato nella mentalità di un'Europa vista come roccaforte che determina la criminalizzazione della stessa migrazione, deve finire.

L'anno 2023 segna il 25° anniversario dall'adozione della Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Dalla sua approvazione, nel 1998, i Difensori dei diritti umani sono stati in prima linea in ogni progresso compiuto nell'affermare i diritti umani in qualsiasi regione del mondo. Gli Stati europei, ma non solo loro, hanno a più riprese reiterato il proprio sostegno nei loro riguardi; eppure, i Difensori continuano a subire ritorsioni nella regione. Occorre una netta inversione di rotta.

Accolgo con favore gli orientamenti pratici forniti nel presente volume. L'auspicio è che questo possa trasformarsi in un documento vivo, da aggiornare e ampliare con il tempo. L'Europa è una regione dai meccanismi di protezione dei diritti umani ben consolidati. In tale ottica, i passi in avanti compiuti nel favorirvi l'accesso ai Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione sono da plaudere. Parimenti importanti sono le iniziative volte a promuovere forme di collaborazione tra i Difensori nella regione. La condivisione di informazioni e conoscenze consente alle reti di rafforzarsi e prosperare, alle persone di lavorare assieme e al potere della solidarietà di crescere.

Mary Lawlor

*Relatrice speciale delle Nazioni Unite
sulla situazione dei Difensori dei diritti umani*



IN SOLIDARITY & HOPE

Prefazione

Heinrich Böll, autore e premio Nobel, nonché colui da cui prende il nome la nostra Fondazione, una volta disse che “immischiarsi è l'unico modo per mantenere il senso della realtà”. Tale affermazione sintetizza perfettamente una delle principali idee alla base della Fondazione, nonché uno dei suoi valori cardine. Immischiarsi, nel senso di impegnarsi attivamente, come cittadini o come società, è un atteggiamento che non smettiamo mai di incoraggiare, ovunque ci troviamo a operare. Immischiarsi per promuovere il cambiamento, diffondere idee e, a volte, difendere qualcuno, è ciò che insieme ai nostri partner ci vede impegnati in tutto il mondo. I Difensori dei diritti umani si immischiano. Lo fanno in difesa dei diritti umani fondamentali, sempre più sotto pressione, in particolare nei contesti migratori. Negli ultimi anni, in Europa abbiamo assistito a una crescente e allarmante inclinazione alla criminalizzazione sia della migrazione che degli atti di solidarietà verso le “persone in movimento”.

Si potrebbe pensare che la recente e pressoché incontestata accoglienza dei rifugiati ucraini dimostri che l'UE sia in grado di agire in modo unitario e di offrire protezione anche a un'ingente mole di persone senza particolari problemi. Tuttavia, non è affatto così: essa resta divisa in materia di asilo e politiche migratorie e, ormai da tempo, l'unico obiettivo condiviso è l'esternalizzazione della migrazione e l'aumento dei controlli alle frontiere. Sebbene da un punto di vista giuridico sia chiaro che è diritto di ogni individuo cercare protezione, gli attraversamenti illegali delle frontiere sono sempre più spesso oggetto di criminalizzazione, indipendentemente dalla volontà della persona interessata di richiedere o meno asilo. E sebbene in tutto il mondo più persone che mai sono sfollate e costrette ad abbandonare la propria terra natale, i percorsi di protezione sicuri e regolari offerti non bastano a coprire neppure una minima parte del fabbisogno globale.

La mancanza di vie sicure obbliga le persone a consegnare il proprio destino nelle mani dei trafficanti e a mettere a repentaglio la propria vita, attraversando il Mediterraneo su un gommone o frontiere sempre più blindate (e spesso mortali),

tanto per fare un esempio. Le misure di “protezione” delle frontiere ai confini esterni dell'UE sono un deterrente di poco conto, ma fanno sì che raggiungere l'Europa sia sempre più pericoloso. In assenza di una risposta dignitosa e umana a chi arriva in Europa in cerca di protezione, il sostegno fornito dai Difensori dei diritti umani lungo la cosiddetta Rotta balcanica o in mare diventa essenziale. Individui e organizzazioni coraggiosi provvedono ai bisogni essenziali di rifugiati e migranti. Difendono i diritti di coloro che spesso non possono difendersi da soli, che sono più vulnerabili o i cui diritti sono sistematicamente violati (persino dalle autorità alle frontiere esterne dell'UE). Anziché rendere la loro vita difficile, l'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero rispettare e ringraziare quei volontari che si adoperano per proteggere valori cardine dell'UE come quello dell'umanità, in particolare laddove le autorità si rifiutano di ottemperare ai propri stessi obblighi.

Eppure, sembra avvenire il contrario: la protezione e le dimostrazioni di solidarietà nei riguardi delle persone in fuga sono sempre più spesso considerate alla stregua di atti criminali. Se da un lato questa preoccupante tendenza a criminalizzare le persone in movimento e la solidarietà nei loro confronti è qualcosa che deve essere affrontato sul piano politico, le conseguenze di tale criminalizzazione vanno affrontate su un piano individuale. Infatti, la criminalizzazione può assumere forme diverse e perseguire obiettivi di vario tipo, ragion per cui è importante che gli attivisti e le organizzazioni siano consapevoli delle opzioni di azione e di difesa esistenti.

Questa guida vuole essere di ausilio per i Difensori dei diritti umani, illustrando loro meccanismi e possibili percorsi di aiuto e di autodifesa a più livelli cui ricorrere qualora dovessero essere oggetto di criminalizzazione. Non solo riteniamo che si tratti di uno strumento utile ed essenziale per un uso pratico individuale, ma pensiamo anche che il processo che ha portato alla compilazione di questi strumenti sia stato prezioso di per sé: lo sforzo collettivo profuso dai ricercatori e dagli autori, assieme alle numerose discussioni e scambi avuti con esperti legali, professionisti e attivisti di tutta Europa (compreso un workshop intensivo di tre giorni presso la nostra sede di Salonicco), hanno rappresentato un'esperienza di scambio e appren-

dimento in rete preziosa e proficua. La fondazione Heinrich Böll desidera ringraziare i numerosi attori coinvolti in questo processo per il loro sostegno e la loro competenza, nonché per la fiducia riposta in noi nella creazione di questa guida. Sebbene il nostro auspicio sia che nessuno in futuro debba servirsene, ci auguriamo che, in caso di criminalizzazione, tutti coloro che sono impegnati nella difesa dei diritti umani potranno avvalersene.

Salonicco, gennaio 2023

Neda Noraie-Kia

*Responsabile delle politiche migratorie europee,
Heinrich-Böll-Stiftung, Salonicco*

Prefazione all'edizione italiana

Quando alla Fondazione Heinrich Böll siamo venuti a conoscenza della preparazione di una guida in supporto ai Difensori dei diritti umani in Croazia e Grecia, abbiamo subito pensato all'importanza di una traduzione e di un adattamento al contesto italiano.

In Italia il 2023 si è aperto con l'adozione del "Codice di condotta per le ONG", pensato per complicare il lavoro delle organizzazioni che si occupano di salvare vite umane in mare. È stato anche l'anno del "Decreto Cutro", che restringe significativamente le forme di protezione per persone particolarmente esposte e vulnerabili, e delle oltre 2.500 persone morte nel solo Mediterraneo. Sarà anche l'anno in cui, con gli accordi annunciati con Tunisia ed Albania, l'esternalizzazione delle responsabilità potrebbe prendere una nuova dimensione.

Partner preziosi per questo progetto di ricerca, trasposizione e stesura si sono subito rivelati gli esperti e le esperte dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ASGI APS, che dal 1990 riunisce avvocati, giuristi e studiosi con uno specifico interesse professionale per le questioni giuridiche connesse all'immigrazione. In oltre trent'anni di attività, ASGI ha contribuito con suoi studi, proposte normative e attività di contenzioso, alla difesa dei diritti degli stranieri in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza.

L'esperienza e l'impegno della Fondazione Heinrich Böll nel sostenere iniziative volte alla protezione della democrazia e alla promozione della giustizia sociale rafforza il nostro intento comune di creare un ambiente più sicuro e accogliente per i Difensori dei diritti umani, in particolare quelli delle persone migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Attraverso questa cooperazione strategica con ASGI, miriamo a rafforzare la nostra azione collettiva e a fornire strumenti efficaci per contrastare la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani in Italia e in Europa.

L'importanza della presente guida si radica nella nostra convinzione che la difesa dei diritti delle persone migranti sia non solo una questione di giustizia, ma anche un imperativo etico fondamentale. In un'epoca in cui la migrazione è frequentemente rappresentata come una minaccia, è essenziale ribadire la dignità e i diritti di chi si sposta. Il lavoro dei Difensori dei diritti umani, in questo contesto, diventa sempre più vitale, ma anche sempre più pericoloso.

Questo documento pratico rappresenta una risorsa per i Difensori dei diritti umani, offrendo un'analisi dettagliata del contesto giuridico internazionale, europeo e italiano, e fornendo consigli per superare le sfide che essi affrontano. Il documento tratta in modo specifico la situazione dei Difensori dei diritti dei migranti, esponendo le varie forme di criminalizzazione e le strategie per contrastarle.

Inoltre, rappresenta un importante passo avanti nell'impegno a rafforzare la solidarietà tra Difensori dei diritti umani, nella convinzione che attraverso la condivisione di conoscenze, esperienze e strategie, sia possibile costruire una società civile più forte e capace di affrontare efficacemente le sfide poste dalla criminalizzazione.

In conclusione, questa guida è un simbolo della nostra determinazione collettiva a difendere chi difende, a sostenere chi si *immischia* per un mondo più giusto, e a promuovere una società in cui i diritti di tutti, specialmente delle persone migranti, siano rispettati e tutelati.

Marc Berthold,

Direttore Heinrich-Böll-Stiftung Parigi, Francia e Italia

Lorenzo Trucco,

Presidente ASGI APS

Dichiarazione di non responsabilità

Le informazioni contenute in questa guida si basano sul diritto internazionale e nazionale, nonché su informazioni fornite da istituzioni ed esperti competenti in materia (quanto alla metodologia, si veda l'Introduzione) e sono aggiornate a gennaio 2023. Esse non pretendono di essere esaustive e né il Border Violence Monitoring Network (BVMN), né ASGI, né la Fondazione Heinrich Böll si assumono alcuna responsabilità circa gli esiti dei meccanismi qui descritti. Inoltre, non vi è alcuna correlazione diretta tra essi e il lavoro e le azioni portati avanti dalle istituzioni menzionate. Sebbene la presente guida si concentri sull'Italia, poiché la criminalizzazione non è un fenomeno confinabile ad essa, vi sono ulteriori Paesi cui è importante guardare. Va sottolineato che lo scopo di questa guida è fungere da documento vivo da nutrire, modificare e arricchire con le esperienze di tutte quelle persone e gruppi che insieme avranno l'energia necessaria per "alimentare" la lotta contro questo tipo di ingiustizie. Il variare dei contesti richiede un adattamento delle strategie, la cui scelta è demandata ai singoli individui. Per questo, la presente guida non vuole assurgere a "migliore prassi" di riferimento. Non esiste una procedura "standard" da seguire per lottare contro la criminalizzazione. Ogni caso è a sé stante e come tale va considerato. Poiché le leggi e le informazioni qui contenute potrebbero cambiare, questa guida non va considerata come una fonte giuridica contenente dettami perentori. Saremo lieti di ricevere eventuali correzioni e integrazioni rispetto alle informazioni qui riportate e alle esperienze maturate. Per questo, vi invitiamo a contattarci per contribuire tutti insieme ad arricchirla.

Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare tutti i membri della Rete, i nostri partner esterni e ogni istituzione e individuo che abbia a qualsiasi titolo contribuito alla redazione di questa guida mediante le proprie conoscenze, competenze ed esperienze. Un particolare ringraziamento va ad ASGI, al Centro Studi per la Pace di Zagabria, al Consiglio greco dei rifugiati e a tutti i membri del Gruppo di lavoro sull'advocacy e di difesa legale del BVMN per averne revisionato il contenuto.

Esprimiamo la nostra solidarietà verso tutte le vittime di violazioni dei diritti umani, le persone in movimento e gli attivisti politici che rischiano di essere oggetto di criminalizzazione per aver difeso i diritti umani.

Guida al manuale

Questa guida stila un elenco esaustivo di quelli che sono stati identificati quali i meccanismi e le leggi più rilevanti in materia di protezione dei Difensori dei diritti umani che rischiano di essere criminalizzati a causa del lavoro che svolgono, nonché degli strumenti di advocacy reputati utili in tali situazioni. Il contenuto della parte internazionale di questa pubblicazione si basa su un ampio lavoro di ricerca condotto dal BVMN che comprende interviste con esperti, con Difensori dei diritti umani e con vari organismi e istituzioni impegnati nella tutela di questi ultimi.

Il capitolo introduttivo non si limita a illustrare il contesto e le motivazioni che ne hanno portato alla stesura, ma vuole anche offrire una panoramica delle circostanze in cui hanno luogo episodi di criminalizzazione delle persone in movimento e dei Difensori dei diritti umani, nonché indicazioni sulla metodologia impiegata per lo svolgimento della ricerca e un elenco delle abbreviazioni utilizzate. Segue un capitolo contenente raccomandazioni generali, ritenute di rilievo per i Difensori dei diritti umani alla luce degli esiti della ricerca condotta, e che dovrebbero essere prese in debito conto sia prima sia durante i processi di criminalizzazione.

Il nucleo principale di questa guida è costituito da spiegazioni e chiarimenti circa leggi, meccanismi di protezione e vie di advocacy, secondo livelli geografici, ovvero, (in ordine di apparizione): a livello internazionale le Nazioni Unite e altri organismi internazionali e, a livello transnazionale, l'Unione europea. A livello nazionale, la guida si concentra sull'Italia. Tuttavia, nel redigerla, abbiamo fatto in modo che tutti gli altri capitoli potessero valere anche nel caso degli altri Paesi europei. È infatti importante ricordare che anche in questi i Difensori dei diritti umani rischiano di essere oggetto di criminalizzazione, ragion per cui è fondamentale che anche lì vengano svolte opportune ricerche in futuro. Ogni capitolo si apre con una panoramica sulle leggi pertinenti in materia, sia a tutela dei Difensori dei diritti umani che fautori di una loro criminalizzazione, il tutto accompagnato da spiegazioni sui meccanismi e le vie di advocacy iden-

tificati. A livello nazionale, vi sono ulteriori sotto-capitoli in cui sono spiegate leggi, meccanismi e strumenti di advocacy relativi a specifiche forme di criminalizzazione informale considerate rilevanti nel contesto dei Paesi interessati. Si pensi, ad esempio, a episodi di cattiva condotta da parte delle forze di polizia o alla protezione dei dati.

Poiché la criminalizzazione può assumere forme diverse e le strategie di advocacy possono variare, non tutti i meccanismi fanno necessariamente al caso di ciascun Difensore dei diritti umani. Pertanto, il lettore potrà anche decidere di scorrere l'indice per individuare in modo più rapido i meccanismi per lui di maggior interesse.

Nel caso di una **persona** oggetto di criminalizzazione, possono essere rilevanti i seguenti meccanismi a livello sovranazionale:

- 2.2.1.1 La Procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani
- 2.2.2.1. I Ricorsi individuali a un *Treaty body* dell'ONU
- 2.2.3. Le Procedure speciali delle Nazioni Unite (il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)
- 2.2.4. Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani
- 3.1.2. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR)
- 3.2.2.1. La Corte EDU
- 3.2.2.2. Il Commissario per i diritti umani
- 3.2.2.3. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo
- 3.2.2.4. La Conferenza delle OING
- 3.3. Gli ordini forensi (nel caso di un avvocato): Gli ordini forensi nazionali, il Consiglio degli ordini forensi d'Europa (CCBE), l'ordine forense internazionale (IBA)
- 3.4. Le Ambasciate
- 4.2.2. Il Mediatore europeo
- 4.2.3. La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio
- 4.2.4. ProtectDefenders.eu
- 4.2.6. Il Parlamento europeo

Nel caso di un'**organizzazione** oggetto di criminalizzazione¹, possono essere rilevanti i seguenti meccanismi:

- 2.2.1.1. La Procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani
- 2.2.1.2. L'Esame periodico universale
- 2.2.2.2. Il processo di *reporting* del *Treaty body*
- 2.2.3. Le Procedure speciali delle Nazioni Unite (il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)
- 2.2.4. Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani
- 3.1.2. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR)
- 3.2.2.2. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
- 3.2.2.3. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo
- 3.2.2.4. La Conferenza delle OING
- 4.2.1. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)
- 4.2.2. Il Mediatore europeo
- 4.2.3. La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio
- 4.2.5. La Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea
- 4.2.6. Il Parlamento europeo

1 Ciò vale anche nel caso di episodi in cui a essere sotto attacco sono individui che si identificano con un'organizzazione o che lavorano in via diretta con essa, i quali, di conseguenza, sono considerati casi di criminalizzazione contro la stessa organizzazione, ovvero nei casi in cui un'organizzazione tratti direttamente episodi di criminalizzazione ai danni di singoli individui nell'ambito della propria attività di advocacy.

Nel caso di attività di *advocacy a breve termine* relative a specifici episodi di criminalizzazione, possono essere rilevanti i seguenti meccanismi:

- 2.2.3. Le Procedure speciali delle Nazioni Unite (Il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)
- 2.2.4. Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani
- 3.2.2.2. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
- 3.2.2.3. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo
- 3.2.2.4. La Conferenza delle OING
- 3.3. Gli ordini forensi (nel caso di un avvocato): gli ordini forensi nazionali, il Consiglio degli ordini forensi d'Europa (CCBE), l'ordine forense internazionale (IBA)
- 3.4. Le Ambasciate
- 4.2.3. La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio
- 4.2.4. ProtectDefenders.eu
- 4.2.6. Il Parlamento europeo

Nel caso di attività di *advocacy a lungo termine*, nonché allo scopo di costruire prove², possono essere rilevanti i seguenti meccanismi:

- 2.2.1.1. La Procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani
- 2.2.1.2. L'Esame periodico universale
- 2.2.2.1. I Ricorsi individuali a un *Treaty body* dell'ONU
- 2.2.2.2. Il processo di *reporting* del *Treaty body*
- 2.2.3. Le Procedure speciali delle Nazioni Unite (Il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)
- 2.2.4. Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani
- 3.1.2. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR)
- 3.2.2.1. La Corte EDU
- 3.2.2.2. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
- 3.2.2.3. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo
- 3.2.2.4. La Conferenza delle OING
- 3.3. Gli ordini forensi (nel caso di un avvocato): Gli ordini forensi nazionali, il Consiglio forensi d'Europa (CCBE), l'ordine forense internazionale (IBA)
- 3.4. Le Ambasciate degli ordini
- 4.2.1. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)
- 4.2.2. Il Mediatore europeo
- 4.2.3. La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio
- 4.2.4. ProtectDefenders.eu
- 4.2.5. La Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea
- 4.2.6. Il Parlamento europeo

² Per ulteriori chiarimenti circa l'importanza di tale aspetto, si veda il capitolo 1 sulle Raccomandazioni generali.

Qualora un Difensore dei diritti umani sia oggetto di criminalizzazione **al di fuori del territorio dell'UE**, possono essere rilevanti i seguenti meccanismi:

- 2.2.1.1. La Procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani
- 2.2.1.2. L'Esame periodico universale
- 2.2.2.1. I Ricorsi individuali a un *Treaty body* dell'ONU
- 2.2.2.2. Il processo di *reporting* del *Treaty body*
- 2.2.3. Le Procedure speciali delle Nazioni Unite (il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)
- 2.2.4. Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani
- 3.1.2. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR) (a seconda dello Stato)
- 3.2.2.1. La Corte EDU (qualora lo Stato d'interesse sia uno Stato membro del Consiglio d'Europa)
- 3.2.2.2. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (qualora lo Stato d'interesse sia uno Stato membro del Consiglio d'Europa)
- 3.2.2.3. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo (qualora lo Stato d'interesse sia uno Stato membro del Consiglio d'Europa)
- 3.2.2.4. La Conferenza delle OING (qualora lo Stato d'interesse sia uno Stato membro del Consiglio d'Europa)
- 3.3. Gli ordini forensi (se un avvocato): gli ordini forensi nazionali, l'ordine forense internazionale (IBA)
- 3.4. Le Ambasciate
- 4.2.3. La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio
- 4.2.4. ProtectDefenders.eu
- 4.2.6. Il Parlamento europeo

Meccanismi e strumenti di tutela disponibili a livello nazionale sono affrontati nel cap. 5.

Elenco delle abbreviazioni

APCE	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
BVMN	Border Violence Monitoring Network
C.P.	codice penale italiano
C.P.P.	codice di procedura penale italiano
CASE	Coalizione europea anti-SLAPP
CAT	Comitato contro la tortura (Treaty body dell'ONU)
CCBE	Consiglio degli ordini forensi d'Europa
CCPR	Comitato per i diritti umani
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CDU	Comitato per i diritti umani
CED	Comitato sulle sparizioni forzate (Treaty body dell'ONU)
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CERD	Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (Treaty body dell'ONU)
CoE	Consiglio d'Europa
COHOM	Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio europeo
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPT	Comitato europeo contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli inumani o degradanti
DUDU	Dichiarazione universale dei diritti umani
ECOSOC	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
EIDHR	Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani
EUTRP	Piattaforma europea di coordinamento per l'asilo temporaneo
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
HoM	Capo missione dell'UE
IBA	Ordine forense internazionale
IBAHRI	Istituto per i diritti umani dell'IBA
MEP	Europarlamentare
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani
OHCHR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani
OING	Organizzazioni internazionali non governative
OING	Organizzazioni non governative internazionali
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
SLAPP	Azione legale strategica contro la partecipazione pubblica
SM	Stato membro
SuR	Stato sotto esame
TUE	Trattato sull'Unione europea
TUI	Testo Unico sull'Immigrazione italiano
UE	Unione europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine organizzato
UPR	Esame periodico universale

Indice dei contenuti

Introduzione	13
1. Raccomandazioni generali	16
2. Nazioni Unite	23
2.1 Dichiarazioni e convenzioni pertinenti	23
2.1.1 La Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani	24
2.1.2 Il Patto internazionale sui diritti civili e politici	25
2.1.3 La Dichiarazione universale dei diritti umani	26
2.1.4 Il Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria	27
2.2 Meccanismi	29
2.2.1 Il Consiglio per i diritti umani	29
2.2.1.1 La Procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani	29
2.2.1.2 L'Esame periodico universale	31
2.2.2. Come rapportarsi con un Treaty Body dell'ONU	33
2.2.2.1 Ricorsi individuali a un Treaty Body dell'ONU	33
2.2.2.2 Il Processo di reporting del Treaty Body	36
2.2.3 Le Procedure speciali (il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)	36
2.2.4 Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani	40
3. Ulteriori organizzazioni internazionali	42
3.1 L'OSCE	42
3.1.1 Introduzione generale	42
3.1.2 L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)	42
3.2 Il Consiglio d'Europa (CoE)	43
3.2.1 Dichiarazioni e convenzioni	43
3.2.1.1 La Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani	43
3.2.1.2 La Convenzione europea dei diritti dell'uomo	44
3.2.2 I Meccanismi	45
3.2.2.1 La Corte EDU	45
3.2.2.2 Il Commissario per i diritti umani	49
3.2.2.3 L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) e la Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo	52
3.2.3.4 La Conferenza delle ONG	53
3.3 Gli ordini forensi	55
3.4 Le ambasciate	56

4. L'Unione europea (UE)	58
4.1 La legislazione	58
4.1.1 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	58
4.1.2 Il Pacchetto favoreggiatori	60
4.1.3 La proposta di direttiva anti-SLAPP a tutela dei Difensori dei diritti umani	62
4.1.4 Il Regolamento dell'Unione europea sulla protezione dei dati	64
4.2 I Meccanismi	66
4.2.1 L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	66
4.2.2 Il Mediatore europeo	67
4.2.3 La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio	70
4.2.4 ProtectDefenders.eu	73
4.2.5 La Relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea	75
4.2.6 Il Parlamento europeo	77
5. L'Italia	81
5.1 La Costituzione	81
5.2 La legislazione in tema di criminalizzazione	81
5.2.1 Il diritto penale e la criminalizzazione della solidarietà	82
5.2.2 La criminalizzazione attraverso il diritto amministrativo	87
5.3 Meccanismi di tutela e garanzie di chi è coinvolto in un procedimento penale	89
5.3.1 Diritti e garanzie dell'indagato/imputato nel procedimento penale	90
5.3.2 Il procedimento penale in breve	90
5.3.3 Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio	92
5.3.4 Diritti della persona arrestata o fermata	93
5.3.5 La decisione sulle misure cautelari	94
5.3.6 Diritti della persona imputata durante il processo	94
5.3.7 La tutela dei diritti delle persone sottoposte a privazione della libertà (arresto, misura cautelare, pena della detenzione)	94
5.4 Diritti delle persone offese da un reato e diritto a presentare denuncia/querela	96
5.4.1 Introduzione	96
5.4.2 I diritti della persona offesa	96
5.4.3 Diritti processuali	96
5.4.4 Diritti di natura sostanziale	96
5.4.5 Denuncia e querela	96
5.5 La protezione dei dati personali	97
5.5.1 La tutela dei dati personali nel contesto migratorio	97
5.5.2 Il Garante per la Privacy	97
6. Conclusione	99

Introduzione

In Europa, negli ultimi anni si è assistito a un'accentuata erosione dello Stato di diritto, con un conseguente contraccolpo ai danni della democrazia, dei diritti umani e di coloro che lavorano in difesa di questi ultimi. Nel tentativo di proteggere, promuovere e salvaguardare le libertà e i diritti fondamentali della persona, i Difensori dei diritti umani corrono il rischio di subire repressioni e diverse forme di criminalizzazione³.

Stando alla definizione contenuta nella *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani*⁴, Difensore dei diritti umani è colui che, individualmente o in associazione con altri, si adopera, in modo pacifico, per la protezione e il compimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale. Tale espressione è ampiamente utilizzata e può indicare attivisti di varia natura, studiosi e operatori del diritto quali giudici e avvocati. Ne consegue che anche le persone in movimento rientrano in tale categoria. Le conseguenze del fenomeno della criminalizzazione sono smisurate e non riguardano soltanto i Difensori dei diritti umani, bensì anche le persone cui questi forniscono il proprio supporto. Accade spesso, infatti, che il fondamentale sostegno offerto alle vittime di violazioni dei diritti umani debba interrompersi completamente o che ingenti risorse debbano essere dirottate sul contrasto alla criminalizzazione e agli effetti da questa prodotti. La presente guida descrive e analizza i meccanismi a disposizione, nonché le istituzioni, la legislazione di tutela e le vie

di *advocacy* cui fare riferimento qualora dei Difensori dei diritti umani siano oggetto di criminalizzazione a livello nazionale, europeo o internazionale. A livello nazionale, la versione italiana di questa guida si concentra sull'Italia, mentre la versione inglese include Grecia, Croazia e Italia. La speranza è di espanderne ancora il raggio di azione.

Il **Border Violence Monitoring Network (BVMN)** è una rete indipendente composta da organizzazioni della società civile e da associazioni che monitorano le violazioni dei diritti umani alle frontiere dell'Unione Europea (UE) e che si adoperano per porre fine alla violenza esercitata contro le persone in movimento. Diversi partner e organizzazioni aderenti al BVMN sono stati essi stessi vittime di gravi forme di criminalizzazione⁵.

Negli ultimi anni, i discorsi sulla securitizzazione hanno fatto sì che la migrazione non fosse più vista come una questione meramente attinente i diritti umani, bensì come un fatto dai risvolti penali, determinando di conseguenza una sempre più accentuata sovrapposizione tra il diritto penale, la gestione dei flussi migratori e il rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE. Ciò ha fatto sì che la concezione della migrazione quale minaccia alla sicurezza stia influenzando pesantemente il diritto, la politica e le prassi in materia di immigrazione. Le conseguenze di una tale tendenza, ovvero l'aumento degli ostacoli all'ingresso e l'espansione delle capacità di detenzione e deportazione, hanno determinato la proliferazione di sanzioni penali per "reati di immigrazione", con la conseguente criminalizzazione della migrazione⁶. Tale

3 Per ulteriori informazioni sul contesto in cui si sono prodotti tali sviluppi, si veda: Border Violence Monitoring Network, *Accused of Solidarity: A Report on Incidents of Criminalisation Targeting BVMN Member Organisations and their Team Members in 2021, 2022*, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Criminalisation.pdf>

4 Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società a promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali riconosciuti a livello universale (1999) Doc. ONU A/RES/53/144, consultabile (in versione inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and>

5 Per ulteriori informazioni sul lavoro svolto dalla rete, si veda: <https://www.borderviolence.eu/>; Border Violence Monitoring Network, *Accused of Solidarity: A Report on Incidents of Criminalisation Targeting BVMN Member Organisations and their Team Members in 2021, 2022*, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Criminalisation.pdf>

6 Parkin J., *The Criminalisation of Migration in Europe: A State-of-The-Art of the Academic Literature and Research. Liberty and Security in Europe Papers*, No. 61, 2013, consultabile all'indirizzo: <https://ssrn.com/abstract=2350119>; per ulteriori informazioni sul contesto politico, si veda anche *ibid.*; Border Violence Monitoring Network, *Shrinking spaces: Report on criminalisation of solidarity in the Western Balkans. Greece*, 2020, Consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Report-on-Criminalisation-of-Solidarity.pdf>; e Border Violence Monitoring Network, *Islets, Interim Measures, and Illegal Pushbacks: Erosion of Rule of Law in Greece*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/20548-2/>

criminalizzazione attacca innanzitutto le persone in movimento⁷. In Europa, migliaia di persone ingiustamente prese di mira sono state detenute senza un giusto processo dopo aver attraversato le frontiere in cerca di sicurezza e protezione. Ad esempio, in Italia gli stranieri rappresentano al momento il 31,5% della popolazione carceraria⁸. La criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, in particolare nel contesto migratorio, è essa stessa un'estensione della violazione dei diritti e della criminalizzazione di coloro i cui diritti umani sono a rischio. Si tratta di una forma secondaria di criminalizzazione, nonché di una forma di *governance* che ha per obiettivo quello di prendere deliberatamente di mira i Difensori dei diritti umani impedendo loro di portare avanti il proprio lavoro di supporto, scoraggiando al contempo chiunque voglia intraprendere attività analoghe⁹.

I Difensori dei diritti dei migranti sono dei Difensori dei diritti umani che promuovono specificamente i diritti dei migranti e offrono il loro sostegno alle persone in movimento¹⁰. Nel contesto europeo, specialmente negli ultimi anni, questi sono stati oggetto di un numero spropositato di atti di criminalizzazione, in particolare a causa dell'uso improprio delle leggi in materia di migrazione e materie affini¹¹. Ad esempio, una delle accuse ricorrenti che viene formulata dagli Stati contro i Difensori dei diritti dei migranti si basa su false affermazioni circa il loro coinvolgimento in attività

di traffico, spionaggio o facilitazione dell'ingresso dei migranti nel territorio nazionale. Inoltre, il diritto internazionale del mare rischia di essere oggetto di interpretazioni arbitrarie ai danni dei Difensori dei diritti dei migranti attivi nel campo della ricerca e soccorso della popolazione civile. Tali sviluppi sono altresì collegati al fenomeno della "riduzione dello spazio civico" che, in uno con la crescente applicazione di una legislazione sempre più restrittiva per le organizzazioni impegnate a favore dei diritti delle persone in movimento, porta a una limitazione crescente del campo d'azione¹². Gli ultimi sviluppi coinvolgono anche nuovi gruppi quali giornalisti i cui servizi si incentrano su materie affini e rappresentanti legali di persone in movimento e attivisti¹³.

Nel delineare le possibili azioni di *advocacy* e le vie di protezione per i Difensori dei diritti umani nei casi di criminalizzazione, occorre tenere conto della portata di possibili repressioni e discriminazioni e delle varie forme che queste possono assumere. Non tutti coloro che lavorano nel campo dei diritti umani hanno gli stessi privilegi, requisiti e possibilità di accesso alle risorse; ne consegue che non tutti sono colpiti allo stesso modo da tali misure. Forme di discriminazione trasversali come il razzismo, lo status documentale, il classismo, il sessismo e le strutture patriarcali, nonché l'omofobia e la transfobia, possono costituire un fardello aggiuntivo per i Difensori dei diritti umani.

7 Border Violence Monitoring Network, *Policy Brief: Criminalization of POM*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/policy-brief-criminalization-of-pom/>

8 World Prison Brief. 2022. Italy, 2022. consultabile all'indirizzo: <https://www.prisonstudies.org/country/italy>

9 Border Violence Monitoring Network, *Black Book of Pushbacks*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://left.eu/issues/publications/black-book-of-pushbacks-2022/>

10 Ad ogni modo, questa guida non si limita a illustrare strumenti di *advocacy* idonei ai soli Difensori dei diritti dei migranti, ma tratta anche quei meccanismi che potrebbero essere impiegati da tutti i Difensori dei diritti umani.

11 Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, *A/77/178: Refusing to turn away: human rights defenders working on the rights of refugees, migrants and asylum-seekers. United Nations General Assembly*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77178-refusing-turn-away-human-rights-defenders-working-rights-refugees>

12 Per ulteriori informazioni sul contesto politico, si veda anche Border Violence Monitoring Network, *Accused of Solidarity: A Report on Incidents of Criminalisation Targeting BVMN Member Organisations and their Team Members in 2021*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Criminalisation.pdf>; e Border Violence Monitoring Network, *Shrinking spaces: Report on criminalisation of solidarity in the Western Balkans. Greece*, 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Report-on-Criminalisation-of-Solidarity.pdf>

13 Border Violence Monitoring Network, *Black Book of Pushbacks 2022*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://left.eu/issues/publications/black-book-of-pushbacks-2022/>; quanto al contesto della Grecia, si veda: Border Violence Monitoring Network, *Submission Rule of Law Report Greece: February 2022*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/submission-rule-of-law-report-greece-february-2022/>; e Border Violence Monitoring Network, *Islets, Interim Measures, and Illegal Pushbacks: Erosion of Rule of Law in Greece*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/20548-2/>

Differenziazione tra forme di criminalizzazione

La criminalizzazione può assumere diverse forme¹⁴. Ai fini di questa guida, effettueremo una distinzione tra quella formale e quella informale, prevedendo in ambo i casi possibili contromisure da adottare.

Per **criminalizzazione formale** si intendono quelle azioni adottate dai governi e dalle autorità che spesso conducono a detenzione, a processi e ad azioni legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPPs) in cui i Difensori dei diritti umani sono ingiustamente accusati di essere coinvolti in azioni criminali. Nell'ambito della migrazione, le accuse in genere comprendono il "favoreggiamento dell'ingresso illegale" o il "soggiorno senza documenti", utilizzati come pretesti per criminalizzare azioni cui sono costrette le persone in movimento (come guidare un'imbarcazione), ovvero atti di solidarietà nei loro confronti¹⁵. Le azioni relative alla tutela dei diritti umani e al monitoraggio di possibili loro violazioni sono spesso oggetto di criminalizzazione.

La **criminalizzazione informale** può invece essere molto più subdola ed è la tipologia di criminalizzazione più frequentemente osservata nel caso delle organizzazioni aderenti al BVMN. Gli atti di criminalizzazione informale possono essere classificati come atti di repressione, minacce, intimidazioni e perturbazione o distruzione di servizi. A preoccupare sempre più è la minaccia di ricorrere alla violenza fisica, ovvero l'effettivo ricorso ad essa. La criminalizzazione informale non è meno dannosa di quella formale. Tutt'altro: l'arbitrarietà delle azioni minaccia di erodere lo Stato di diritto e rendere insicuri e imprevedibili gli spazi in cui si

muovono le persone in movimento e opera il lavoro umanitario¹⁶.

I meccanismi e le possibili azioni elencate nella presente guida tendono ad essere più facilmente applicabili ai casi di criminalizzazione formale; tuttavia, sarebbe opportuno raccogliere sempre prove di episodi di criminalizzazione, siano essi formali o informali (si veda il Capitolo 1(IV)). La repressione informale spesso si manifesta seguendo schemi ripetitivi e sistematici il cui scopo è scoraggiare e intimidire chi ne è il bersaglio. La raccolta di prove di tali pratiche potrebbe essere d'utilità in futuri procedimenti.

Metodologia

Da settembre a dicembre del 2022, la Border Violence Monitoring Network ha svolto delle ricerche di ampio respiro circa possibili meccanismi legali, istituzionali e informali da mettere in atto o vagliare nei casi di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani. Sono state inoltre tenute oltre 25 interviste con vari attori e organizzazioni, sia governativi che non, che operano nel campo della migrazione, del movimento no-border, della protezione dei diritti umani e/o della difesa di questi ultimi. Molti degli attori intervistati hanno subito forme di criminalizzazione in prima persona e hanno riferito le azioni da loro adottate, le istituzioni cui si sono rivolti e le lezioni apprese durante tale processo.

Tra luglio e novembre 2023 ASGI è stata impegnata nella redazione del capitolo sul contesto italiano e il funzionamento della sua giurisprudenza, oltre a tradurre dall'inglese la parte concernente l'ordinamento internazionale ed europeo.

14 Per informazioni più dettagliate, si veda Border Violence Monitoring Network, *Black Book of Pushbacks 2022*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://left.eu/issues/publications/black-book-of-pushbacks-2022/>

15 Spaggiari O., *How European courts are wrongfully prosecuting asylum seekers as smugglers: 'These people are victims of the system.'* *The New Humanitarian*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.thenewhumanitarian.org/investigation/2022/09/01/European-courts-prosecution-asylum-seekers>; Border Violence Monitoring Network, *Policy Brief: Criminalization of POM*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/policy-brief-criminalization-of-pom/>; per casi di rilievo di persone in movimento alle prese con tali accuse, si veda, ad esempio: *I Have Rights, Free the Samos 2! The real crime is the border regime – Justice for N. & Hasan*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ihaverights.eu/free-the-samos-2/> e *Free El Hiblu 3, The El Hiblu 3*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://elhiblu3.info/index>

16 Border Violence Monitoring Network, *Accused of Solidarity: A Report on Incidents of Criminalisation Targeting BVMN Member Organisations and their Team Members in 2021*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Criminalisation.pdf>

1. Raccomandazioni generali

Spunti e raccomandazioni nati dal confronto con i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione

Durante la fase di ricerca, ovvero quando si sono tenute le interviste con attivisti, organizzazioni e altri soggetti vittima di criminalizzazione, sono emersi con ricorrenza alcuni punti e raccomandazioni generali, reiterati da una molteplicità di attori. Sulla base di tali riscontri, si è deciso di includere nel manuale un **elenco non esaustivo di raccomandazioni generali** per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione¹⁷, alla luce del fatto che gli attori ai quali ci siamo rivolti hanno sottolineato la necessità di prendere in esame alcuni aspetti chiave prima di servirsi degli strumenti e dei meccanismi qui passati in rassegna, ovvero durante il loro utilizzo.

1) La sicurezza personale prima di tutto!

I Difensori dei diritti umani dovrebbero innanzitutto garantire l'incolumità della propria persona, nonché la sicurezza della loro organizzazione e dei loro beni (compresi quelli immateriali come le informazioni e i dati digitali, oltre che degli spazi fisici dell'organizzazione). Soltanto garantendo ciò potranno essere compiuti ulteriori passi in avanti nella lotta contro la criminalizzazione attraverso idonei strumenti di *advocacy* e si potrà contribuire ulteriormente alla difesa dei diritti umani. Sebbene questa raccomandazione generale dovrebbe essere presa in esame in momenti di maggiore tranquillità, quando il carico di lavoro è inferiore, e in situazioni in cui non sussistono minacce attive di repressione, ad essa si dovrebbe guardare con particolare attenzione quando un Difensore dei diritti umani si trova alle prese con forme di criminalizzazione sia informali che formali.

Luogo sicuro

- ▶ Spazio operativo/ufficio sicuro.
- ▶ Lavorare a un piano di emergenza/evacuazione in caso di circostanze eccezionalmente minacciose (si veda sotto).
- ▶ Spazi di vita sicuri.

Se possibile: separare gli ambienti di lavoro da quelli più prettamente domestici.

Se necessario: spostarsi/cambiare luogo.

Se la situazione in loco dovesse diventare eccessivamente pericolosa o rischiosa, potrebbe essere il caso di spostarsi in un altro luogo, città o persino Paese. È una decisione talvolta molto difficile da prendere e non sempre viabile per tutti, a causa dello status documentale. Di conseguenza, sarebbe importante considerare preventivamente tali situazioni e le relative misure da adottare.

Resilienza e salute mentale

Una delle forme più frequenti di criminalizzazione consiste nella repressione informale e, in connessione ad essa, in strategie di demoralizzazione psicologica. La repressione può indurre a una sensazione di impotenza, paura, paranoia e depressione. Se sommata al lavoro nel campo dei diritti umani - già di per sé molto faticoso sotto il profilo mentale ed emotivo - il fardello da sopportare rischia di diventare eccessivo. Pertanto, i Difensori dei diritti umani dovrebbero ideare una strategia di resilienza, la quale potrebbe rivelarsi utile anche nei momenti in cui non si registrano episodi di criminalizzazione.

Secondo i nostri intervistati, una strategia di resilienza dovrebbe includere, tra le altre cose:

- ▶ Fare della salute mentale del team una priorità.
- ▶ Chiedersi: di cosa abbiamo bisogno per il nostro benessere psicologico ed emotivo?
- ▶ Avere accesso in ogni momento a un supporto psicosociale adeguato sia per sé stessi che per il proprio team.
- ▶ Orari di lavoro e di riposo fissi (ad es., fine settimana liberi).
- ▶ Avere un telefono privato e uno di lavoro.
- ▶ Creare un sistema *buddy* all'interno del team in

17 Si veda anche la "Dichiarazione di non responsabilità" a pagina 4.

modo da vegliare reciprocamente sulla salute mentale di ciascuno.

- Svolgere con il gruppo attività di *teambuilding* incentrate sul divertimento e lo svago.
- Favorire scambi con altre persone vittima di criminalizzazione.

Sicurezza dei dati

- Quando si parla di spazi sicuri e di sicurezza personale, la sicurezza (digitale) dei dati costituisce una delle questioni di maggiore rilievo. Diversi intervistati hanno riferito di aver subito forme di controllo digitale durante la loro criminalizzazione.
- Poiché ogni dato raccolto dalle autorità può essere potenzialmente utilizzato contro di essi, i Difensori dei diritti umani dovrebbero proteggere i propri dati personali e operativi sin dall'inizio della propria attività. Ogni comunicazione e dispositivo utilizzato dovrebbero essere criptati e i dati andrebbero sempre memorizzati in luoghi sicuri.

II) Elaborare un piano di emergenza

È molto probabile che le situazioni di criminalizzazione siano difficili da sostenere, sia sul piano emotivo che su quello psicologico. Poiché di norma la criminalizzazione avviene in concomitanza o in aggiunta alle quotidiane attività svolte dai Difensori dei diritti umani, le risorse disponibili in termini di tempo per farvi fronte sono molto spesso limitate. In quanto forma di repressione, la criminalizzazione sortisce quasi sempre effetti analoghi, ovvero suscitare nelle persone interessate un senso di impotenza e preoccupazione, portando possibilmente a delle divisioni. Di conseguenza, molti dei Difensori dei diritti umani con cui abbiamo parlato hanno consigliato, in periodi di maggior tranquillità, di elaborare preventivamente possibili scenari di criminalizzazione, ideando in anticipo un piano o una strategia di emergenza per farvi fronte nel momento opportuno. Nel delineare tale strategia, per prima cosa ci si dovrebbe sempre chiedere: *In che modo, in un contesto mutevole, possiamo, come persone o come organizzazione, garantire la nostra*

stessa sicurezza, quella dei nostri colleghi e delle persone cui offriamo il nostro sostegno?

L'elenco non esaustivo che segue delinea dei punti utili da includere in un piano di emergenza e da tenere a mente nel corso delle attività:

Riflessione costante sulle strategie di lavoro e di advocacy e loro revisione

- Il *modus operandi* è sostenibile?
- I Difensori dei diritti umani dovrebbero essere in grado di lavorare in modo flessibile ed essere capaci di adattarsi ai cambiamenti politici e sociali che si producono a livello locale/nazionale.

Conoscere i diritti (procedurali)!

- Sebbene dalla ricerca condotta sia emerso come spesso questi non siano rispettati dalle autorità (locali), i diritti fondamentali e civili tutelano gli individui e, in particolare, il loro diritto alla privacy e alla libertà di espressione e opinione. Conoscere i propri diritti ed essere in grado di appellarsi (ad essi come alle leggi nazionali in materia) quando ci si interfaccia con autorità locali quali la polizia può essere di aiuto nel prevenire o mitigare azioni di repressione.
- Garantire l'accesso a consulenze legali e/o reti di avvocati.

L'accesso a consulenze legali e la possibilità di avvalersi di un buon avvocato o di più di uno, può essere d'aiuto nel valutare possibili situazioni di criminalizzazione da un punto di vista legale. Una valutazione professionale dell'effettiva minaccia legale in caso di criminalizzazione può aiutare a comprendere la situazione in chiave giuridica e a considerare quali misure adottare per essere al sicuro. Spesso la repressione si manifesta mediante intimidazioni, ripercuotendosi sul benessere mentale e psicologico proprio in virtù della potenziale minaccia. Una consulenza legale può aiutare a prevenire situazioni di panico e di paranoia.

- Per un sostegno legale in caso di criminalizzazione delle persone in movimento, si veda Captain Support:

Pagina Facebook <https://www.facebook.com/CaptainSupportLegalAid/>

Email: captainsupport@proton.me

Per un sostegno in termini di *advocacy* in caso di criminalizzazione delle persone in movimento, si veda Borderline-europe:

Sito internet

<https://www.borderline-europe.de/?l=en>

Email: mail@borderline-europe.de

Rimanere aggiornati sugli episodi di criminalizzazione nel contesto nazionale

- Conoscere le tendenze e gli sviluppi più recenti in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani a livello nazionale/locale può aiutare ad evitare di essere presi di mira dalle autorità. Gli aiuti umanitari e la difesa dei diritti umani sono sempre più spesso il bersaglio di tentativi di criminalizzazione di varia natura.
- Pertanto, è importante riflettere sui quesiti che seguono:
- Quali sono le attività più frequentemente oggetto di criminalizzazione?
- Quali accuse sono più spesso sollevate? Quali sono i fondamenti legali e cosa si può fare in risposta?
- Ad esempio, nell'ambito del sostegno dei diritti umani delle persone in movimento, il favoreggiamento dell'ingresso illegale costituisce un'accusa sollevata di frequente.

Rimanere aggiornati sulle opportunità di finanziamento

In caso di criminalizzazione attiva, possono essere necessarie azioni di contrasto, difesa legale e campagne mediatiche pubbliche. Il che potrebbe rivelarsi un impegno oneroso e restare aggiornati sulle opportunità di finanziamento, come ad esempio fondi per il sostegno legale, raccolte fondi, possibili campagne e via discorrendo, potrebbe essere di aiuto.

Considerare la visibilità pubblica delle persone coinvolte nell'organizzazione

- Lavorare in un team o all'interno di un'organizzazione può fornire alle persone coinvolte una protezione sia legale che pubblica. Tuttavia, nel caso di un'organizzazione, è di norma necessaria una qualche forma di responsabilità giuridica. I Difensori dei diritti umani dovrebbero valutare quale status giuridico adottare dal punto di vista organizzativo.
- Spesso, è necessario, nonché utile, poter contare su un portavoce che rappresenti pubblicamente l'organizzazione. Si consiglia inoltre di ridurre al minimo il numero di soggetti pubblicamente collegati all'organizzazione, così da non coinvolgere inutilmente più persone in eventuali procedimenti giudiziari in caso di criminalizzazione formale.

Valutare gli scenari di evacuazione

Nel definire un piano di emergenza, i Difensori dei diritti umani dovrebbero anche prendere in considerazione quelle circostanze in cui si rende necessaria un'evacuazione "da terra". È possibile che si verifichino situazioni che comportino una minaccia imminente al benessere (fisico e mentale) delle persone coinvolte nelle strutture organizzative, tanto da far sì che lasciare il consueto luogo di lavoro per un lasso di tempo più o meno esteso possa rappresentare la migliore, quando non l'unica, opzione percorribile. Tali situazioni possono includere minacce di violenza fisica contro i Difensori dei diritti umani e i loro colleghi o minacce di detenzione e di avvio di procedimenti penali.

Di conseguenza, i Difensori dei diritti umani dovrebbero chiedersi, tra le altre cose, anche quanto segue:

- In che momento si rende opportuno lasciare la sede operativa?
- Per andare dove?
- Chi può andarsene con facilità e chi no?¹⁸
- Quali implicazioni ci sono per le persone cui l'organizzazione fornisce il proprio sostegno?

18 In tale contesto, i privilegi e le gerarchie di potere hanno il loro peso quando si parla di libertà di circolazione. Non tutti coloro che operano in seno a strutture organizzative godono necessariamente degli stessi privilegi e di risorse tali da consentire loro di migrare facilmente verso un altro Paese o regione sicuri. Il gruppo dovrebbe adoperarsi per trovare una soluzione solidale.

- Quali implicazioni ci sono per l'organizzazione, le sue attività e i suoi beni?

In questo caso, una gerarchia piatta e delle strutture di conoscenza sono d'aiuto nel garantire la prosecuzione delle attività anche qualora qualcuno debba lasciare l'organizzazione. Nessuno dovrebbe essere insostituibile. Ciò è inoltre utile ad attenuare possibili pressioni mentali su chi ricopre ruoli di responsabilità.

III) Non lasciare indietro nessuno

Molto spesso i Difensori dei diritti umani lavorano all'interno di organizzazioni o di gruppi. Le dinamiche di gruppo possono rivelarsi particolarmente delicate e richiedere processi di negoziazione e di ricerca del consenso. In tal senso, potrebbe aiutare l'aver preventivamente discusso un approccio generale da adottare in caso di episodi di repressione e criminalizzazione, prima che questi abbiano concretamente luogo. Tra gli interrogativi su cui riflettere troviamo:

- Che approccio adottiamo, come gruppo, in caso di episodi di repressione e di criminalizzazione?
- In che modo vogliamo adottare le decisioni? Chi le adotta?
- Come fare per garantire un equo accesso alle informazioni e alla rappresentanza per tutti i soggetti coinvolti (in episodi di criminalizzazione e/o di iniziative finalizzate all'organizzazione di campagne pubbliche contro la repressione)?
- Come fare per esser certi che nessuno resti indietro in questo processo?
- Come fare per prendere in debita considerazione l'intersezionalità e far sì che le persone oggetto di discriminazione intersezionale (ad esempio, le persone di colore, quelle senza passaporti privilegiati o quelle non cisgenere) non debbano farsi carico di ulteriori fardelli in caso di discriminazione?

IV) La costruzione di prove

Di norma, i casi di criminalizzazione formale (legale) tendono ad essere preceduti da episodi di criminalizzazione informale¹⁹ continuativi nel tempo.

Per poter intervenire e reagire quando necessario, è importante raccogliere prove delle varie forme di repressione riscontrate. Ciò può rivelarsi particolarmente utile quando occorre dimostrare che un episodio non costituisce un fatto isolato, ma si inserisce piuttosto in una prassi sistematica e continua. Inoltre, ciò consentirebbe alle azioni di *advocacy* di ottenere risultati migliori.

Pertanto, i Difensori dei diritti umani dovrebbero:

- Documentare ogni tipo di evidenza.
- Ciò andrebbe fatto non solo mediante mezzi di documentazione ufficiali come i meccanismi descritti nei capitoli che seguono, bensì anche attraverso mezzi non ufficiali e interni, come ad esempio:
 - Annotazione interna degli episodi, ad es. atti di criminalizzazione e intimidazione da parte della polizia.
 - Comunicati stampa.
 - Relazioni.
 - Va considerato che sebbene creare un impianto probatorio potrebbe non portare a un'azione diretta/a rimedi in relazione alla specifica situazione cui si riferisce, farlo è tuttavia importante per "alimentare" i meccanismi pertinenti, sensibilizzare in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, contribuire a creare una comunità solidale e prevenire future forme di criminalizzazione. Ampliare la base fattuale aiuta a provare il carattere sistematico della criminalizzazione e sarà di ausilio nei procedimenti legali, sia per fini personali che a beneficio di altri individui/organizzazioni alle prese con situazioni analoghe.
 - La raccolta di prove contribuisce inoltre a raccogliere informazioni sull'intersezionalità²⁰ tra la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani e tematiche affini, come la criminalizzazione di migrazione, democrazia, la (crescente) riduzione degli spazi civici e il femminismo. Ciò è importante per poter concepire la lotta alla criminalizzazione come un impegno politico e per portare avanti possibili azioni di *advocacy* a lungo termine.

19 Per una definizione della criminalizzazione informale, si veda l'Introduzione.

20 Per informazioni sull'intersezionalità nell'ambito della criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, si veda l'Introduzione.

V) Costruire una rete

Uno degli strumenti chiave per un'azione di *advocacy* individuale e a lungo termine consiste nel costruire una solida rete solidale e di supporto. Farlo può costituire un processo tedioso e arduo che andrebbe avviato ancor prima del palesarsi di episodi di criminalizzazione. Si consiglia di creare e ampliare contatti con le seguenti categorie:

Politici a livello nazionale ed europeo

- ▶ I politici nazionali e quelli del Parlamento europeo possono costituire dei contatti importanti per dare visibilità a una questione, per sensibilizzare l'opinione pubblica e per promuovere lo stanziamento di fondi.
- ▶ Se è vero che questi potrebbero non essere in grado di fornire un sostegno diretto o cambiare una situazione, possono però contribuire a richiamare l'attenzione dei propri colleghi su specifiche questioni e, di conseguenza, influenzare la narrazione politica.
- ▶ Gli eurodeputati possono adottare azioni concrete in grado di agevolare il dialogo politico, come ad esempio presentare interrogazioni parlamentari a qualsivoglia istituzione od organo dell'UE (il Consiglio dell'UE o la Commissione europea, ad esempio)²¹.
- ▶ Tuttavia, nel rivolgersi ai politici, i Difensori dei diritti umani dovrebbero considerare che il raggio di azione di questi potrebbe essere limitato. Il suggerimento è di valutare preventivamente cosa aspettarsi dai politici nazionali e dell'UE e cosa chiedere loro, così da evitare di sprecare inutilmente tempo ed energie.

Giornalisti e organi di informazione

- ▶ I Difensori dei diritti umani dovrebbero sempre tenere bene a mente la capacità dei mezzi di informazione di influenzare la narrazione e l'opinione pubblica. Se è vero che gli organi di informazione potrebbero neutralizzare gli sforzi profusi dai Difensori dei diritti umani nel perse-

guimento dei propri obiettivi e fungere da strumento di criminalizzazione mediante campagne diffamatorie condotte dal governo, è anche vero che i medesimi potrebbero essere utilizzati come struttura di supporto a beneficio della rete solidale. Pertanto, gli organi di informazione svolgono un ruolo essenziale nel lanciare campagne mediatiche a contrasto di quelle diffamatorie, nonché per lanciare campagne contro la repressione e, in generale, per costruire una solida contro-narrazione.

- ▶ L'attenzione pubblica su tale questione (il caso della tutela dei diritti umani e la criminalizzazione stessa) può essere importante per generare supporto in seno alla società civile e acquisire potenziali fondi.
- ▶ È consigliabile entrare (personalmente) in contatto con i giornalisti e costruire con loro un rapporto continuativo basato sulla fiducia reciproca. Lo si può fare, ad esempio, contattandoli e discutendo con loro degli accadimenti più recenti.
- ▶ Stabilire contatti con giornalisti locali e nazionali può essere di aiuto nel comprendere la narrazione pubblica e monitorare la stampa nazionale, gli articoli di interesse e gli ultimi sviluppi.

Le persone fisiche, come gli studiosi e i ricercatori

Gli accademici che svolgono ricerche in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani saranno interessati a cooperare con Difensori oggetto di criminalizzazione. Tale cooperazione può andare a beneficio di entrambe le parti poiché contribuisce a sensibilizzare l'opinione pubblica e può agevolare la futura creazione di reti.

Riconoscimenti nell'ambito della difesa dei diritti umani

- ▶ Esiste un numero considerevole di premi e riconoscimenti assegnati a singoli individui o a gruppi che si sono particolarmente distinti nella tutela e difesa dei diritti umani. Questi possono costituire un canale di *advocacy* poiché fanno in

21 Per ulteriori informazioni, si veda il Capitolo 4.2.6 sui rapporti con il Parlamento europeo.

modo che l'attenzione pubblica si focalizzi sulle battaglie portate avanti dal soggetto premiato.

- Oltre ai potenziali fondi concessi, l'assegnazione *tout court* di un premio e la pubblicità che la accompagna possono potenzialmente contribuire a tutelare i Difensori dei diritti umani da episodi di criminalizzazione e campagne diffamatorie.
- Si veda, ad esempio:
- Il Front Line Defenders Award²²
- Il Premio Sacharov del Parlamento europeo²³

Organizzazioni non governative (locali e internazionali) e iniziative giuridiche

- Al di là del ricorso ai meccanismi elencati in questa guida, fare rete e mettersi in contatto con organizzazioni non governative sia internazionali (OING) sia locali (ONG) attive nel campo dei diritti umani e dei Difensori dei diritti umani può essere senz'altro di aiuto quando ci si trova a fronteggiare episodi di criminalizzazione. Avere dei pregressi contatti (personali) interni ad altre strutture organizzative e aver intrattenuto degli scambi con esse farà sì che l'organizzazione in questione possa essere più incline a supportare un caso che vede coinvolto un Difensore dei diritti umani. Ciò potrà essere di aiuto nei casi di criminalizzazione, data l'influenza che tale ipotetica organizzazione può esercitare sia sugli altri professionisti sia sull'opinione pubblica.
- Durante le ricerche svolte per la stesura della presente guida, sono state identificate una serie di OING che, stando alle notizie in rete che le riguardano, affermano di dedicarsi in via prevalente a casi di criminalizzazione di Difensori dei diritti umani. Di seguito se ne riporta l'elenco:
 - Amnesty International
 - Civil Right Defenders
 - Front Line Defenders
 - Human Rights Watch
 - Human Rights House Foundation
 - Fondo di assistenza legale Sea Watch
 - Commissione internazionale dei giuristi (ICJ)

- Federazione internazionale per i diritti umani (FIDH)
- Servizio internazionale per i diritti umani (ISHR)

Ulteriori individui oggetto di criminalizzazione

- Prendere contatto con altri Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione, sia singolarmente che a livello di organizzazione, può spesso rivelarsi utile. Conoscere persone alle prese con problematiche analoghe alle proprie può agevolare lo scambio di conoscenze e consentire di trarre insegnamenti dalle reciproche esperienze, supportandosi vicendevolmente mediante la costruzione di solide reti di condivisione di prove e competenze.
- Nei casi in cui un Difensore dei diritti umani è stato incriminato nell'ambito di un procedimento riunito che vede coinvolte altre organizzazioni o soggetti, il tentativo di ricercare dei punti di incontro su come trattare e affrontare la criminalizzazione è stata percepita come un'utile prassi. Vi sono diversi approcci possibili e se da un lato alcune organizzazioni potrebbero considerare le indagini penali come una mera questione giuridica, altre inseriranno la criminalizzazione in un contesto di più ampio respiro, concependola come una pratica che richiede una risposta politica. Non vi sono approcci giusti o sbagliati e cercare un terreno comune da cui partire potrebbe non essere sempre possibile. Tuttavia, sarebbe auspicabile essere consapevoli dei possibili dissensi e cercare di far sì che non siano d'intralcio al lavoro altrui.

VI) Considerare il contesto politico e sociale

Atti di repressione e criminalizzazione, quand'anche assumano, almeno parzialmente, la forma di strumenti e procedimenti giuridici, vanno sempre ricondotti al contesto politico di appartenenza. Il BVMN fa propria la tesi per cui ogni atto di crimi-

22 Per ulteriori informazioni in merito alle attuali candidature, si veda: Frontline Defenders, *The Front Line Defenders Award*, 2023, consultabile all'indirizzo: <https://www.frontlinedefenders.org/en/front-line-defenders-award>

23 Per ulteriori informazioni e contatti: Premio Sacharov del Parlamento europeo. Home: *Premio Sacharov*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/it/home/>

nalizzazione dei Difensori dei diritti umani sia di natura politica e consista, di fatto, nel tentativo esercitato dalle autorità per vie indirette di mettere a tacere critiche indesiderate di violazioni dei diritti umani da queste perpetrate, e, come tale, richiede una risposta politica. I contesti politici variano a seconda dei casi.

- Prima di vagliare i meccanismi governativi (ufficiali) esistenti per contrastare la criminalizzazione, i Difensori dei diritti umani dovrebbero considerare il contesto politico locale. È possibile che gli organi governativi non siano indipendenti o che le loro decisioni siano frutto di una visione politica di più ampio respiro.
- Nel cooperare con organismi politici o governativi, i Difensori dei diritti umani dovrebbero tenere sempre a mente il fatto che le informazioni, se condivise con altri, rischiano di trapelare. È quindi opportuno valutare l'affidabilità dei vari meccanismi. Le deposizioni rese dinanzi autorità governative quali la polizia potrebbero essere utilizzate contro di loro. Di conseguenza, ogni dichiarazione e informazione andrebbe condivisa con cautela e la cooperazione tra istituzioni governative dovrebbe avvenire solo dopo attente valutazioni. Un atteggiamento cooperativo non garantisce l'essere risparmiati da forme di criminalizzazione.
- La tendenza generale verso un'erosione dello Stato di diritto apprezzabile in Europa può rendere inefficaci gli strumenti giuridici. Vi è il rischio che attori politici, per perseguire i propri obiettivi, abusino delle norme e degli strumenti giuridici nazionali e internazionali.
- Nel cooperare con le autorità nazionali e locali, i Difensori dei diritti umani dovrebbero tenere conto delle possibili barriere linguistiche.
- Prima di adottare qualsivoglia azione di *advocacy*, essi dovrebbero inoltre valutare i rischi connessi:
 - Quali sono i vantaggi potenziali del meccanismo?
 - Quali sono i rischi potenziali?
- I Difensori dei diritti umani dovrebbero anche considerare il contesto sociale in cui operano. Nel vagliare se portare avanti o meno un'azione di *advocacy* a livello locale, dovrebbero anche valutare in che misura l'attenzione pubblica

potrebbe essere dirottata sulla loro situazione personale. Ciò dipende dalla specifica situazione sociale e dalle possibili tensioni che la questione potrebbe determinare. In una situazione particolarmente politicizzata e tesa, è possibile che, per tutta una serie di motivi, come ad esempio per ragioni di sicurezza, una persona non voglia esporsi eccessivamente all'attenzione pubblica. È importante valutare quali forme di *advocacy* scegliere per raggiungere dei risultati ottimali evitando contraccolpi sociali.

VII) Considerare le gerarchie di potere

Chiunque lavori nel campo dei diritti umani dovrebbe conoscere e mostrare sensibilità nei riguardi delle **gerarchie di potere** esistenti **nelle nostre società, in particolare nel campo della difesa dei diritti umani**. Non tutti condividono gli stessi privilegi o hanno uguale accesso ad aiuti/risorse. I Difensori dei diritti umani dovrebbero riflettere sui propri privilegi e tenere a mente che la loro criminalizzazione è spesso una forma secondaria di criminalizzazione della circolazione che colpisce in modo sproporzionato le stesse persone in movimento.

2. Le Nazioni Unite

2.1 Dichiarazioni e convenzioni

Nell'ambito del proprio mandato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha sviluppato un ampio quadro normativo in materia di diritti umani, il quale comprende la definizione di specifici diritti, sanciti da trattati e strumenti, nonché dei relativi meccanismi a sostegno della loro tutela e attuazione²⁴. Il documento più noto, nonché il primo in ordine di apparizione, è la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (DUDU). *Insieme, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e la DUDU, costituiscono il Codice internazionale dei diritti umani*. Negli anni successivi all'adozione di questi documenti internazionali, furono redatti ulteriori documenti (detti anche trattati o strumenti), successivamente sottoscritti e adottati dagli Stati, ad es. convenzioni in cui si sanciscono i diritti di gruppi specifici come i bambini²⁵.

È importante rilevare che tali trattati e patti, una volta che uno Stato ne diviene parte, sono giuridicamente vincolanti ai sensi del quadro normativo dell'ONU e quindi del diritto internazionale, e pertanto lo Stato può essere chiamato a rispondere di eventuali violazioni²⁶. Di conseguenza, gli Stati Membri (SM) sono obbligati ad allineare la propria legislazione ai rispettivi trattati o patti e a prevedere idonei meccanismi di protezione. Laddove

questi ultimi non tutelassero in modo appropriato i diritti sanciti nel patto o nel trattato in questione, in seno alle Nazioni Unite sono previsti ulteriori meccanismi di protezione dei diritti umani, accessibili a livello regionale, atti a garantire l'implementazione dei predetti meccanismi²⁷.

Tuttavia, va considerato che uno Stato ha la facoltà di rigettare specifiche disposizioni contenute in un trattato (la cd. "riserva"). Ciò può avvenire secondo i dettami di regole specifiche delineate dall'art. 2, comma 1, lett. d della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*²⁸. Diversamente, gli strumenti non sono legalmente vincolanti. Questi ultimi possono assumere la forma di dichiarazioni, principi o linee guida: la loro funzione è interpretare il diritto internazionale in riferimento a specifici argomenti e fornire orientamenti²⁹. Di conseguenza, essi contribuiscono allo sviluppo dinamico delle norme giuridiche internazionali e riflettono l'impegno degli Stati a muoversi verso specifiche direzioni, nel rispetto di determinati principi³⁰. Ne è un esempio la *Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani*, di cui si parlerà più dettagliatamente nel prosieguo. In seno alle Nazioni Unite, l'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani (OHCHR) ha il mandato di promuovere e tutelare i diritti umani, come sancito dal quadro giuridico delle Nazioni Unite in materia³¹.

Di seguito passeremo in rassegna le diverse dichiarazioni e convenzioni a tutela dei diritti dei Difensori dei diritti umani introdotte dalle Nazioni

24 <https://www.un.org/en/global-issues/human-rights>

25 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *International Human Rights Law*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>

26 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Status of Ratification: Dashboard*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://indicators.ohchr.org/>

27 <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>

28 Per ulteriori informazioni, si veda: Dag Hammarskjöld Library, *What are reservations to treaties and where can I find them?*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://ask.un.org/faq/139887>; per un elenco delle riserve ai trattati, si veda: United Nations Treaty Collections, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en>; per il testo giuridico originale, si veda: *Vienna Convention on the law of treaties. Volume 1155-I-18232*, 1969, consultabile all'indirizzo: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>

29 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *International Human Rights Law*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>; Global Detention Project, *Migration-Related Detention and International Law*, 2016, consultabile all'indirizzo: <https://www.globaldetentionproject.org/international-law/un-declarations-principles-guidelines>;

30 Forum Permanente delle Nazioni Unite sulle Questioni Indigene. *FAQ: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FAQsindigenousdeclaration.pdf>

31 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Mandate of UN Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/about-us/mandate-un-human-rights>

Unite e i meccanismi ad esse associati per garantirne l'attuazione.

2.1.1 La Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani

La dichiarazione più importante introdotta dalle Nazioni Unite a tutela dei Difensori dei diritti umani è la **Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti**³², conosciuta anche come *Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani*. Come già detto, trattandosi di una dichiarazione, non costituisce uno strumento giuridicamente vincolante. Tuttavia, essa ripropone gli obblighi giuridicamente vincolanti fissati in altri trattati delle Nazioni Unite e fornisce orientamenti sulla loro implementazione in riferimento ai Difensori dei diritti umani³³. Al fine di garantirne l'attuazione, le Nazioni Unite hanno istituito la figura del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani (Procedura speciale), incaricato, per l'appunto, di promuoverne l'implementazione (si veda il Capitolo 2.2.3.).

Gli articoli della dichiarazione riportati di seguito sono quelli di maggior rilievo³⁴:

- Art. 1: Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, **di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani** e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale.
- Art. 5: Diritto di **riunione e assemblea pacifica**:

diritto di formare, aderire e partecipare a organizzazioni non-governative, associazioni o gruppi e di comunicare con organizzazioni intergovernative per promuovere e tutelare i diritti umani.

- Art. 6, lett. a): Diritto di conoscere, ricercare, ottenere, ricevere e detenere **informazioni riguardo a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali**, incluso l'accesso alle informazioni sul modo in cui si **dia effetto** a tali diritti e libertà nei sistemi legislativi, giuridici o amministrativi interni.
- Art. 6, lett. b): Diritto di **pubblicare, comunicare o distribuire ad altri opinioni, informazioni e conoscenze** su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.
- Art. 6, lett. c): **Diritto di studiare, discutere, formare ed esprimere opinioni** sull'osservanza, sia nella legge che nella pratica, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e [...] di **attirare la pubblica attenzione su questa materia**.
- Art. 7: Diritto di sviluppare nuove idee sui diritti umani e di promuovere la loro accettazione.
- Art. 8: Diritto di **avere effettivo accesso**, su basi non discriminatorie, al governo del proprio paese e alla conduzione degli affari pubblici, ivi incluso il diritto di sottomettere agli organi governativi critiche e proposte per migliorare il loro funzionamento.
- Art. 9, comma 1: Diritto di beneficiare di **effettivi rimedi e di essere protetti in caso di violazione di tali diritti**, in particolare nella promozione e protezione dei diritti umani.
- Art. 9, comma 2: tutti coloro che **adducano** la violazione dei propri diritti hanno il diritto di

32 Per il testo originale, si veda: *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote, and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, UN Doc. A/RES/53/144, 1999, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and->; per ulteriori commenti di natura giuridica da parte del Relatore speciale delle Nazioni Unite, nonché per raccomandazioni sull'attuazione della dichiarazione, si veda: Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, 2011, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>

33 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Declaration on human rights defenders: Special Rapporteur on human rights defenders*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>

34 *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti*, Doc. ONU A/RES/53/144, 1999, consultabile (nella versione originale in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and->

avanzare ricorsi e di **ottenere il pronto esame in una pubblica udienza di fronte ad una autorità indipendente, imparziale e competente**, giudiziaria o di altra natura, istituita per legge e di ottenere da tale autorità una decisione, conforme alla legge, **che fornisca un risarcimento**, incluso un adeguato **indennizzo**, ove vi sia stata una violazione dei diritti o delle libertà di quella persona, e all'**esecuzione dell'eventuale decisione e risarcimento**, senza ritardi indebiti.

- ▶ Art. 9, comma 3, lett. a): Diritto di **protestare contro le politiche e le azioni di singoli funzionari e organi governativi con riferimento a violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tramite petizione o altri mezzi appropriati, presso le competenti autorità giudiziarie, amministrative o legislative, [...]**, le quali dovrebbero decidere sul reclamo senza ritardi indebiti;
- ▶ Art. 9, comma 3, lett. b): Diritto di **assistere a pubbliche udienze, procedimenti e processi in modo da formarsi un'opinione** circa la loro conformità con la legislazione nazionale e con gli obblighi e impegni internazionali applicabili;
- ▶ Art. 9, comma 3, lett. c) Diritto di **offrire e fornire assistenza legale professionale qualificata o altra pertinente consulenza e assistenza** nella difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali.
- ▶ Art. 9, comma 4: Diritto di **accedere liberamente e di comunicare con gli organi internazionali**.
- ▶ Art. 9, comma 5: Lo Stato deve condurre un'**indagine tempestiva ed imparziale o assicurare che si svolga un'inchiesta** ogni qual volta vi sia il ragionevole motivo di credere che una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali abbia avuto luogo nei territori sotto la sua giurisdizione.
- ▶ Art. 10: Divieto di prendere parte alla violazione dei diritti umani.
- ▶ Art. 12, comma 1: Diritto di **partecipare ad attività pacifiche contro le violazioni dei diritti umani**.
- ▶ Art. 12, comma 2: **Lo Stato deve prendere tutte le misure necessarie per assicurare la pro-**

tezione, da parte delle autorità competenti, di chiunque, individualmente ed in associazione con altri, contro **violenze, minacce, ritorsioni, discriminazioni vessatorie di fatto o di diritto, pressioni o altre azioni arbitrarie** conseguenti al legittimo esercizio dei diritti di cui alla presente Dichiarazione.

- ▶ Art. 12, comma 3: Diritto di essere **protetti efficacemente** dalla legislazione nazionale ove si oppongano, con mezzi pacifici, ad attività ed atti attribuibili allo Stato che provochino violazioni dei diritti umani.
- ▶ Art. 16: importanza di **contribuire ad una maggiore consapevolezza pubblica delle questioni relative a tutti i diritti umani** e le libertà fondamentali, attraverso attività quali **l'educazione, la formazione e la ricerca**.
- ▶ Art. 17: Nell'esercizio dei predetti diritti e libertà, tutti saranno soggetti alle sole **limitazioni** che, conformi agli obblighi internazionali applicabili, siano determinate dalla legge con l'esclusivo fine di assicurare il dovuto rispetto dei diritti altrui.
- ▶ Art. 18: Doveri di contribuire a una comunità nella quale soltanto il libero e pieno sviluppo della loro personalità è possibile e, Art. 18(1), in cui tutti gli attori hanno un importante ruolo e **responsabilità nella salvaguardia della democrazia e nella promozione dei diritti umani**.

2.1.2 Patto internazionale sui diritti civili e politici

Oltre a quanto appena esaminato, anche il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* garantisce alcuni diritti che sono di rilievo per i Difensori dei diritti umani³⁵. Come già precedentemente spiegato, configurandosi come un patto, esso è giuridicamente vincolante per tutti gli Stati parte. Sono Stati parte del Patto tutti gli Stati membri dell'UE. Esso è stato sottoscritto dall'Italia nel 1968 e ratificato nel 1976.³⁶ Essere Stato parte di un Patto significa che lo Stato in questione accetta di essere vincolato, per mezzo di esso, al diritto

35 Per il testo legale originale, si veda: *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

36 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Status of Ratification: Dashboard*, s.d., Consultabile all'indirizzo: <https://indicators.ohchr.org>

internazionale³⁷. Ciò non si traduce nel semplice rispetto dei diritti sanciti nel trattato in questione, ma anche nel fatto che gli Stati devono astenersi dall'interferire con il godimento dei diritti umani o dal limitarli³⁸, oltre a dover fornire protezione a individui e gruppi contro violazioni dei diritti umani sanciti nel trattato ratificato. Inoltre, essere Stato Parte comporta il recepimento del trattato nella legislazione nazionale³⁹. Le violazioni dei diritti garantiti nei patti possono essere vagliate dall'organismo del trattato delle Nazioni Unite competente in materia (cd. *Treaty body*). Nel caso del Patto internazionale sui diritti civili e politici, tale responsabilità ricade sul Comitato per i diritti umani (si veda il Capitolo 2.2.2).

Di seguito sono riportati gli articoli del Patto più importanti per i Difensori dei diritti umani⁴⁰:

- ▶ Art. 7: Divieto di **tortura o di punizioni o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**.
- ▶ Art. 9, comma 1: Diritto alla **libertà e alla sicurezza della propria persona**, divieto di arresto o detenzione arbitrari.
- ▶ Inoltre, l'art. 9 definisce alcuni diritti procedurali:
 - Diritto dell'interessato a essere **informato** "al momento dell'arresto, dei motivi dell'arresto medesimo" (art. 9, comma 2) nonché di qualsiasi **accusa** mossa contro di lui;
 - Chiunque sia arrestato in base a un'accusa di carattere penale deve essere portato al più presto "dinanzi a un **giudice** o ad altra autorità competente per legge ad esercitare funzioni giudiziarie, e ha diritto ad essere **giudicato** entro un termine ragionevole, o rilasciato" (art. 9, comma 3);
 - Diritto a ricorrere a un **tribunale** per chiunque sia privato della propria libertà (art. 9, comma 4);
 - Diritto a un indennizzo per chiunque sia stato vittima di arresto o detenzione illegali (art. 9, comma 5).
- ▶ Art. 12: **Diritto alla libertà di movimento** e allalibertà di scelta della residenza in quel territorio, diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio.
- ▶ Art. 13: Uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato Parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale. In tali circostanze, lo straniero deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, e di farsi rappresentare innanzi ad essa a tal fine.
- ▶ Art. 17: "Nessuno può essere sottoposto ad **interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza**, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione" e ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese.
- ▶ Art. 19: **Libertà di opinione**, libertà di espressione, diritto di accedere alle informazioni. Il diritto all'informazione può essere sottoposto a talune restrizioni, quali: "a) il rispetto dei diritti o della reputazione altrui; e b) la salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche".
- ▶ Art. 22: **Libertà di associazione**.
- ▶ Art. 26: **Divieto di discriminazione** (ivi incluso se fondata sull'opinione politica o qualsiasi altra opinione).

2.1.3 La Dichiarazione universale dei diritti umani

I diritti in capo ai Difensori dei diritti umani sono ulteriormente sanciti dalla *Dichiarazione universa-*

37 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Status of Ratification: Dashboard*, s.d., Consultabile all'indirizzo: <https://indicators.ohchr.org/>

38 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *International Human Rights Law*, s.d., Consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>

39 *Ibid.*

40 *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, 1966, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

le dei diritti umani⁴¹ che, come detto, costituisce la base del quadro normativo in materia di diritti umani delle Nazioni Unite, sebbene, trattandosi di una dichiarazione, non sia giuridicamente vincolante. Essa è in grado di condizionare l'attuale legislazione e il discorso pubblico ma, non essendo vincolante, non vi è modo di obbligare gli Stati membri a rispettarne i contenuti. Di conseguenza, tale dichiarazione è da stata criticata da una molteplicità di attori quale strumento limitato per assicurare il rispetto delle garanzie connesse ai diritti umani⁴². Tuttavia, per i Difensori dei diritti umani essa può comunque svolgere un ruolo di rilievo, dato che costituisce la base di riferimento della procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani (si veda il Capitolo 2.2.1.1).

Nei casi di criminalizzazione, quelli di seguito riportati sono i diritti più rilevanti sanciti dalla dichiarazione⁴³ in parola:

- Art. 3: Diritto alla **vita, alla libertà e alla sicurezza** della persona
- Art 5: **Divieto di tortura o di punizioni o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**.
- Art. 9: **Divieto di arresto, detenzione o esilio arbitrari**.
- Art. 10: Diritto "in posizione di piena uguaglianza, ad una **equa e pubblica udienza** davanti ad un tribunale indipendente e imparziale".
- Art. 12: **Divieto** per una persona di "essere sottoposta ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispondenza, o a lesione del suo onore e della sua reputazione" e diritto ad essere tutelata dalla legge contro tali interferenze o lesioni.
- Art. 19: **Libertà di opinione e di espressione**, di-

ritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni attraverso ogni mezzo.

- Art. 20: **Libertà di riunione e di associazione pacifica**. Nei casi più gravi di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, possono essere rilevanti anche la *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata*⁴⁴ e la *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*⁴⁵.

2.1.4 Il Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria

Poiché la criminalizzazione dei Difensori dei diritti dei migranti è spesso collegata ad accuse di traffico di esseri umani, in particolare nel caso di addebiti a livello nazionale (si vedano i Capitoli 5 e 6), è importante conoscere il *Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*, il quale costituisce il quadro di riferimento a livello internazionale in tali circostanze.

La definizione giuridica data sul piano internazionale al termine "traffico" è contenuta nel Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, il quale integra la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*. L'articolo 3, lett. a) del Protocollo definisce "traffico di migranti":

Il procurare, **al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico o altro tipo di vantaggio materiale**, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente.

41 Per il testo originale, si veda: *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, consultabile all'indirizzo: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

42 Per le opinioni correnti riguardo la Dichiarazione universale dei diritti umani, si veda, ad esempio: Hassan S., *The "Declaration" in UDHR*, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.researchgate.net/publication/340236754_THE_'DECLARATION'_IN_UDHR

43 *Dichiarazione universale dei diritti umani*, 1948, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

44 *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata*, Doc. ONU A/HRC/RES/2006/1, 2006, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

45 Nazioni Unite, *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, 1984, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

Il requisito dell'intenzionalità di ricavare un vantaggio economico o altro tipo di vantaggio materiale per poter parlare di "trafficante" ai fini del Protocollo in questione **esclude i Difensori dei diritti umani da tale categoria**, lavorando i medesimi su base volontaria e non ricercando vantaggi di tale natura. Pertanto, ai sensi di questo protocollo, i Difensori dei diritti umani non possono essere criminalizzati con l'accusa di traffico di migranti. È bene precisare sin da subito che in Italia il reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare NON prevede il fine di profitto come elemento del reato, che pertanto può anche essere commesso da chi agisce a titolo gratuito.

L'articolo 5 specifica inoltre che, ai sensi del Protocollo, ai migranti non può essere addebitata responsabilità penale alcuna per il fatto di essere stati oggetto delle condotte criminali dei trafficanti. Ciò tutela le persone in movimento dall'essere criminalizzate per traffico di migranti o per averne procurato l'ingresso illegale ai sensi del Protocollo in esame.

Nel 2004, l'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine (UNODC) ha pubblicato delle **Guide legislative per l'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale e i protocolli addizionali**. Tali guide confermano esplicitamente che l'intenzione di trarre dei vantaggi economici o altro tipo di vantaggi materiali procurando l'ingresso illegale e il transito di migranti è stata inclusa nel Protocollo allo scopo di evitare che i Difensori dei diritti umani potessero rientrare nella definizione di trafficanti⁴⁶. Un documento pubblicato nel 2017 dall'UNODC sulla nozione di "vantaggi economici o altro tipo di vantaggi materiali" fa riferimento a tali guide legislative e invita gli Stati a prevedere delle tutele per garantire l'esclusione dall'applicazione di reati di traffico le organizzazioni religiose, la società civile e ogni individuo che non agisca con l'obiettivo di trarre dei

vantaggi economici o altro tipo di vantaggi materiali, garantendo al contempo che tale esclusione non sia utilizzata come escamotage per sottrarsi alla giustizia⁴⁷. Mediante i predetti documenti, nonché attraverso lo stesso Protocollo, l'UNODC ha fugato ogni possibile dubbio circa l'impossibilità di applicare le disposizioni di cui al Protocollo per combattere il traffico di migranti ai Difensori dei diritti umani, ribadendo che, nell'implementazione del medesimo, quegli **individui non interessati a trarre dei vantaggi economici o altro tipo di vantaggi materiali dovranno essere esclusi da ogni tentativo di criminalizzazione**.

Al Protocollo⁴⁸ ha aderito l'UE e i suoi Stati membri, eccezion fatta per l'Irlanda. Tuttavia, nonostante l'adesione dell'UE, il quadro giuridico di quest'ultima non prevede le salvaguardie a tutela dei Difensori dei diritti umani richieste nel *Protocollo per combattere il traffico di migranti*.

46 Nazioni Unite, *Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*, 2000, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-against-smuggling-migrants-land-sea-and-air>

47 Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine, *Guide legislative per l'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale e i protocolli addizionali*, Sales number ONU E.05.V.2, 2004, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>

48 Decisione 1692/96/CE del Consiglio del 24 luglio 2006.

2.2 I Meccanismi

In seno alle Nazioni Unite è prevista tutta una serie di meccanismi atti a tutelare i Difensori dei diritti umani e a sostenerne i diritti; tali meccanismi rientrano essenzialmente nel mandato dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani⁴⁹ e costituiscono gli strumenti per implementare i trattati, i patti e gli strumenti delle Nazioni Unite in materia e per intervenire in caso di violazione degli stessi (già introdotti nel precedente Capitolo 2.1).

2.2.1 Il Consiglio per i diritti umani

Il Consiglio per i diritti umani (CDU) è uno degli organismi più importanti del sistema delle Nazioni Unite. A esso spetta rafforzare la promozione e protezione dei diritti umani, nonché gestirne l'eventuale violazione formulando raccomandazioni in materia⁵⁰. Trattandosi di un importante organismo di tutela dei diritti umani, esso può essere un attore chiave nell'impedire la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, in particolare a livello sistemico. I due meccanismi che, all'interno del Consiglio per i diritti umani, potrebbero essere utili in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani sono la procedura di segnalazione (o reclamo) presso il Consiglio per i diritti umani e l'Esame periodico universale.

2.2.1.1 La procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani

La procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani è stata istituita per **gestire modelli coe-**

renti di violazioni gravi e attendibilmente attestate di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali che si verificano in qualsiasi parte del mondo e in qualsiasi circostanza. Essa consente a individui e organizzazioni di portare tali violazioni all'attenzione del Consiglio per i diritti umani e ha carattere confidenziale, così da consentire una migliore cooperazione con lo Stato interessato⁵¹.

Poiché l'obiettivo della procedura di reclamo è affrontare violazioni sistematiche, gravi e attendibilmente attestate di qualunque diritto umano e libertà fondamentale, è importante notare che **un singolo reclamo (ove si presentino prove relative a un singolo caso) potrebbe con tutta probabilità non essere sufficiente ad attivare tale meccanismo.**

Quali reclami sono presi in esame nella procedura di reclamo?

I reclami presi in esame nella procedura in parola possono essere presentati da:

- ▶ soggetti singoli
- ▶ gruppi
- ▶ ONG

Tali attori devono sostenere che i propri diritti umani siano stati violati, ovvero di avere una conoscenza diretta e informazioni credibili in riferimento a tali violazioni⁵². È possibile presentare un reclamo contro ogni Stato membro delle Nazioni Unite⁵³.

Criteri di ricevibilità dei reclami

Affinché un reclamo sia preso in esame, esso deve soddisfare i seguenti criteri di ricevibilità⁵⁴:

49 https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage

50 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Welcome to the Human Rights Council, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/about-council>

51 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human Rights Council Complaint Procedure*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index> e Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Welcome to the Human Rights Council*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/about-council>

52 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human Rights Council Complaint Procedure*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index>

53 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Human Rights Council, Complaint Procedure*, 2014, pag. 11, consultabile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/ComplaintProcedurebook-let_E.pdf

54 Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Complaint Procedure of the Human Rights Council*, s.d., pag. 4, consultabile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/CP_information_leaflet.pdf

- **L'autore** del reclamo deve essere **qualsivoglia individuo o gruppo** che agisce in buona fede e non è mosso da ragioni politiche. Inoltre, l'autore deve avere una **conoscenza diretta e affidabile delle violazioni** dei diritti umani, nonché chiare prove delle medesime. Il reclamo non può essere presentato in forma anonima, ma è possibile richiedere che talune informazioni restino confidenziali.
- **I linguaggio** utilizzato **non deve essere ingiurioso** e il reclamo non deve **basarsi solamente su quanto riportato dagli organi di informazione**.
- Il reclamo **non deve avere correlazione alcuna con "modelli coerenti di violazioni"** già in esame nell'ambito di una diversa procedura di reclamo delle Nazioni Unite o regionale di natura analoga afferente i diritti umani. Ciò significa che la circostanza in oggetto non deve essere già stata trattata da un altro organismo o istituzione competente in materia.
- **Esaurimento dei rimedi interni**: chi sporge il reclamo deve già aver presentato il medesimo dinnanzi i tribunali nazionali, compresa la Corte suprema. Tuttavia, vi sono due eccezioni: se i rimedi sono inefficaci o se si protraggono nel tempo irragionevolmente.
- Il reclamo **non deve essere motivato da chiare ragioni politiche** e l'**oggetto** del medesimo **deve essere in linea** con la Dichiarazione universale dei diritti umani e la Carta delle Nazioni Unite.
- Il reclamo deve contenere **una descrizione dei fatti correlati alle presunte violazioni**.

Inoltre, esso deve essere presentato per iscritto e redatto **in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite** (arabo, inglese, francese, cinese, spagnolo o russo)⁵⁵.

Fasi della procedura di reclamo⁵⁶

La procedura di reclamo presso il Consiglio per i diritti umani si compone di quattro fasi.

- **Screening iniziale dei reclami**. Lo screening iniziale dei reclami è competenza del o della Presidente

del Gruppo di lavoro sulle comunicazioni, di concerto con la Segreteria. I reclami che soddisfano i criteri di ricevibilità sono comunicati agli Stati in questione così da ricevere la loro opinione in merito alle presunte violazioni.

- **Esame da parte del Gruppo di lavoro sulle comunicazioni**. Il Gruppo di lavoro sulle comunicazioni, dopo aver esaminato il reclamo, decide se interromperne l'esame, proseguire con le attività di analisi e richiedere informazioni aggiuntive allo Stato in questione e/o a chi lo ha presentato, ovvero darne comunicazione al Gruppo di lavoro sulle situazioni.
- **Esame da parte del Gruppo di lavoro sulle situazioni**. Il Gruppo di lavoro sulle situazioni, dopo aver esaminato il reclamo, decide se interromperne l'esame, proseguire con le attività di analisi e richiedere informazioni aggiuntive allo Stato in questione e/o a chi lo ha presentato, ovvero darne comunicazione al Consiglio per i diritti umani.
- **Esame da parte del Consiglio per i diritti umani**. Qualora il reclamo raggiunga questa fase e sia preso in esame dal Consiglio per i diritti umani, quest'ultimo potrà:
 - Interromperne l'esame (senza adottare alcuna misura);
 - Proseguire con le attività di analisi e richiedere informazioni aggiuntive;
 - Proseguire con le attività di analisi e nominare un esperto indipendente (altamente qualificato) affinché monitori la situazione e riferisca in merito;
 - Interrompere l'esame della questione nell'ambito della procedura di reclamo, la quale ha carattere confidenziale, e avviare un esame pubblico (rendendo pubblico il caso);
 - Suggestire all'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani di **fornire opportuna assistenza** allo Stato in questione.

Come presentare un reclamo?

I reclami possono essere inoltrati a mezzo posta,

⁵⁵ Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Frequently asked questions - What types of complaints are admissible under the complaint procedure of the HRC?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/faq>

⁵⁶ Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Complaint Procedure of the Human Rights Council*, s.d., pag. 3, consultabile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/CP_information_leaflet.pdf

via fax o per posta elettronica⁵⁷ (si vedano le informazioni di contatto sotto riportate).

Non è richiesto un formato specifico. Tuttavia, si consiglia di utilizzare il modulo per la procedura di reclamo⁵⁸ disponibile al seguente indirizzo: <https://complaints.ohchr.org/Home/HRCStart>

Informazioni di contatto⁵⁹

Indirizzo:

Complaint Procedure Unit
Human Rights Council Branch
OHCHR

Palais Wilson United Nations Office at Geneva
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Fax: (41 22) 917 9011

Email: ohchr-cp@un.org (o cp@ohchr.org)

La procedura di reclamo è stata criticata per la sua presunta mancanza di efficacia. Le spiegazioni fornite dagli Stati interessati sono spesso considerate sufficienti, determinando così la chiusura dei casi. Di conseguenza, sono pochi i reclami che portano all'adozione di azioni concrete da parte del Consiglio per i diritti umani⁶⁰. Inoltre, è importante notare che la procedura presso il Consiglio per i diritti umani si compone di diverse fasi e, pertanto, le tempistiche possono essere dilatate.

2.2.1.2 L'Esame periodico universale

L'Esame periodico universale (UPR) è stato anch'esso istituito dalla Risoluzione 5/1 ed è una procedura finalizzata a vegliare con cadenza periodica

sugli impegni assunti dagli Stati membri in materia di diritti umani, indipendentemente da reclami, comunicazioni o eventi specifici. Gli standard di revisione sono gli impegni assunti dai diversi Stati. Poiché gli Stati sono tenuti a rispettare i soli trattati e convenzioni da loro ratificati, e considerato che la ratifica delle convenzioni in materia di diritti umani non è obbligatoria, gli impegni che ogni Stato è tenuto a onorare differiscono. Il meccanismo è complementare a quelli del *Treaty body* delle Nazioni Unite (si veda il Capitolo 2.2.2. - Come rapportarsi con un *Treaty Body* dell'ONU).

L'UPR è un processo guidato dallo Stato, nonché un meccanismo di cooperazione basato su un dialogo interattivo che vede il pieno coinvolgimento del Paese interessato e che prende in esame le esigenze di questo in termini di sviluppo di capacità⁶¹. Diversamente dalla procedura di reclamo del CDU, nel caso dell'UPR **tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite** (non solo i membri del CDU) esercitano un controllo reciproco sugli altri nell'ambito di una procedura di *peer-review*. Il processo si svolge sotto gli auspici del CDU e ha lo scopo di offrire agli Stati l'opportunità di dichiarare quali azioni hanno adottato per migliorare il rispetto dei diritti umani all'interno del proprio territorio e per adempiere agli obblighi da loro assunti in materia di diritti umani⁶².

Nell'ambito dell'UPR, la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite è esaminata ogni 4 anni e mezzo (un ciclo UPR). La procedura in questione si compone di tre fasi, le quali sono agevolate e guidate dagli Stati membri

57 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human Rights Council Complaint Procedure - Where to send communications?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index> e Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Frequently asked questions - Where to send your complaint?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/faq>

58 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Human Rights Council, Complaint Procedure*, 2014, pag. 15, consultabile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/ComplaintProcedurebook-let_E.pdf

59 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human Rights Council Complaint Procedure - Where to send communications?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index>

60 Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e ad altre organizzazioni internazionali a Ginevra, *The Human Rights Council, A practical guide*, 2015, pag. 16, consultabile (in lingua inglese e francese) all'indirizzo: <https://www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/publikationen.filterResults.html?term=Human+Rights+Council+practical+guide&filterseries%253Aeda=S%C3%A9lection&filtertopic%253Aeda=S%C3%A9lection&fromYear=&toYear=>

61 A/RES/60/251 lit. 5 (e)

62 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Universal Periodic Review*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-main>

del CDU. I risultati dei controlli condotti portano alla redazione di una **relazione giuridicamente non vincolante** contenente raccomandazioni e conclusioni e formulata una volta ricevuti i contributi degli Stati e delle ONG. La sua implementazione è perlopiù a discrezione dello Stato interessato e giuridicamente non può essere resa coercitiva. Il rapporto UPR che sarà redatto a conclusione del seguente ciclo dà seguito alle conclusioni e raccomandazioni formulate in quello precedente.

La partecipazione delle ONG e dei Difensori dei diritti umani⁶³

Le ONG e i Difensori dei diritti umani hanno diverse possibilità di influenzare la procedura UPR, di base essenzialmente guidata dagli Stati, intervenendo in più fasi della procedura stessa, ad esempio:

- **Presentazione di contributi all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani**
 - All'OHCHR possono essere presentati contributi e informazioni sullo stato dei diritti umani nel Paese.
 - I rapporti delle ONG vanno presentati dai 6 agli 8 mesi prima della sessione dedicata al Paese in esame e devono rispettare le linee guida fissate dall'OHCHR⁶⁴.
 - Per poter contribuire all'UPR mediante la redazione di un rapporto, le ONG non devono necessariamente godere dello status consultivo ECOSOC⁶⁵. I contributi possono essere apportati da qualsiasi attore della società civile.
- **Conduzione di azioni di *advocacy* e di *lobbying* su altri Stati**
 - Uno dei modi chiave per le ONG di influenzare

l'UPR è di prender parte ad azioni di *advocacy* assieme agli Stati esaminatori della procedura. Ciò può aiutare a includere le questioni di maggior interesse per le ONG nei quesiti e nella raccomandazioni formulate nell'ambito dell'UPR⁶⁶.

► **Prendere la parola durante l'adozione del rapporto nella sessione plenaria del CDU**

- All'incirca quattro mesi dopo l'esame, lo Stato sotto esame (SuR) presenta la sua risposta finale alle raccomandazioni formulate nell'ambito dell'UPR. Durante questo lasso temporale, le ONG possono far sentire la propria voce attraverso azioni di *advocacy*, ad esempio presentando ulteriori contributi scritti, rilasciando dichiarazioni pubbliche e rapportandosi con altri attori per influire sull'adozione delle raccomandazioni.
- Durante l'adozione del rapporto presso il CDU, alle ONG accreditate all'ECOSOC sono riservati 20 minuti per poter rendere delle dichiarazioni, purché ne abbiano fatto preventiva richiesta utilizzando l'apposito modulo disponibile online⁶⁷.

► **Monitoraggio dell'implementazione delle raccomandazioni dell'UPR da parte degli Stati sotto esame⁶⁸.**

- Le ONG possono contribuire a seguire in modo sistematico l'implementazione delle raccomandazioni dell'UPR, ad esempio presentando rapporti intermedi relativi alla situazione dei diritti umani da parte degli Stati parte⁶⁹.

All'indirizzo di seguito riportato è possibile trovare informazioni utili e linee guida pratiche su come poter contribuire all'UPR in qualità di ONG o di Difensori dei diritti umani: <https://www.upr-info.org/en>

63 UPR Info. 2022, *The Role of Civil Society Organisations (CSO)*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.upr-info.org/en/get-involved/cso/role>

64 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Universal Periodic Review (Fourth Cycle): Information and guidelines for relevant stakeholders' written submissions*, s.d. consultabile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/StakeholdersTechnicalGuidelines4thCycle_EN.pdf

65 Il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) è un consiglio interno all'ONU deputato al coordinamento dell'agenda economica e sociale delle Nazioni Unite. Conta 54 Stati membri, i quali sono eletti dall'Assemblea generale dell'ONU.

66 UPR Info, *Civil Society Organisations (CSOs) - Take Action*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.upr-info.org/en/get-involved/civil-society-organisations-csos/take-action>

67 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *NGO Participation in the Human Rights Council*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/ngo-participation>

68 UPR Info, *The Role of Civil Society Organisations (CSO)*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.upr-info.org/en/get-involved/cso/role>

69 UPR Info. 2022, *Civil Society Organisations (CSOs) - Take Action*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.upr-info.org/en/get-involved/civil-society-organisations-csos/take-action>

2.2.2. Come rapportarsi con un *Treaty Body* dell'ONU

I *Treaty body* delle Nazioni Unite sono dei comitati che monitorano l'implementazione dei diritti umani. Composti da esperti indipendenti, il loro compito è esaminare l'implementazione degli obblighi fissati nei trattati sui diritti umani delle Nazioni Unite. Esistono 10 diversi *Treaty body*, ciascuno con un proprio focus tematico, in linea con i trattati ONU sui diritti umani⁷⁰. Ad esempio, esiste il Comitato contro la tortura (CAT), il Comitato sulle sparizioni forzate (CED), il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) e il sottocomitato sulla prevenzione della tortura ad altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (SPT). Il più importante di questi per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione potrebbe essere il **Comitato per i diritti umani** (CCPR), in quanto **deputato al monitoraggio dell'implementazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici** già analizzato in precedenza (si veda il Capitolo 2.1.2.)⁷¹. Il sito internet del Comitato per i diritti umani è consultabile al *link* di seguito riportato:

<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr>.

Le attività di monitoraggio condotte dai *Treaty body* sono agevolate da una serie di procedure. Vi sono ad esempio i **Rapporti degli Stati parte**, redatti per valutare l'attuazione del trattato d'interesse. A tale valutazione possono contribuire anche le ONG⁷². Inoltre, il *Treaty body* può ricevere informazioni su violazioni delle disposizioni che rientrano nel mandato dell'organismo stesso in tre diversi modi:

Reclami da Stato a Stato⁷³, **inchieste** condotte di propria iniziativa in uno specifico Stato⁷⁴ e **comunicazioni individuali**.

Per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione, il meccanismo più importante a cui ricorrere potrebbero essere i reclami individuali presentati a un Treaty body.

2.2.2.1 Reclami individuali a un *Treaty body* dell'ONU⁷⁵

Qualora un individuo ritenga che i diritti che gli spettano in base ad un trattato di cui il proprio Stato è parte siano oggetto di violazione, il medesimo può sporgere un reclamo individuale. Come detto, il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* potrebbe essere il trattato più rilevante per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione. Di conseguenza, il *Treaty body* più importante potrebbe essere il Comitato per i diritti umani.

Quali sono i requisiti per poter presentare un reclamo individuale a un *Treaty body* dell'ONU?

- ▶ **Chiunque** può presentare un reclamo individuale contro uno Stato al *Treaty body* pertinente.
- ▶ Per farlo, è necessario che lo Stato sia **parte del trattato** monitorato dal *Treaty body* (si veda il Capitolo 2.1).
- ▶ Lo Stato deve aver **accettato la competenza del Comitato** a esaminare i reclami individuali, sia mediante ratifica, sia mediante adesione a un

70 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Treaty Bodies: United Nations Human Rights Treaty Bodies: What are the treaty bodies?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>

71 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Treaty Bodies: United Nations Human Rights Treaty Bodies: What are the treaty bodies?*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>

72 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *What the treaty bodies do: Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/what-treaty-bodies-do>

73 Per ulteriori informazioni, si veda: Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Complaints about human rights violations: Treaty Bodies: Inter-state communications*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations#interstate>

74 Per ulteriori informazioni, si veda: Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Complaints about human rights violations: Treaty Bodies: Inquiries*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations#inquiries>

75 Per una scheda informativa plurilingue al riguardo consultare: Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Fact Sheet No. 07 (Rev. 2): Individual Complaints Procedures under the United Nations Human Rights Treaties*, 2013, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-07-rev-2-individual-complaints-procedures-under-united>

Protocollo opzionale [...], ovvero mediante apposita dichiarazione ai sensi di uno specifico articolo della Convenzione⁷⁶. Nel caso del Patto internazionale sui diritti civili e politici, occorre la ratifica del protocollo operativo⁷⁷. Il *Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici*⁷⁸ è stato sottoscritto da tutti gli Stati europei, ad eccezione della Svizzera e della Gran Bretagna. Pertanto, i Difensori dei diritti umani che ritengono che i propri diritti siano stati violati dagli Stati parte, compresa l'Italia, possono presentare un reclamo individuale al *Treaty body* relativo a violazioni dei propri diritti come sanciti nel predetto patto.

- ▶ Questo può essere fatto anche da terzi **per conto di un singolo soggetto**: in tali casi, occorrerà un consenso scritto, salvo impossibilità del soggetto in questione (ad es. a causa della sua sparizione forzata).
- ▶ Il caso **non può essere pendente davanti a un'altra istituzione od organismo internazionale** (ad es. la Corte europea dei diritti dell'uomo).
- ▶ **Tutti i rimedi interni**, vale a dire ogni possibile via giurisdizionale nazionale, **devono essere stati esperiti**. Tuttavia, è possibile prevedere delle eccezioni quando i procedimenti a livello nazionale sono irragionevolmente lunghi, ovvero i rimedi sono indisponibili o palesemente inefficaci⁷⁹.

Come presentare un reclamo⁸⁰

- ▶ Non è richiesto un formato particolare: tuttavia, sarebbe **preferibile** utilizzare il modulo pre-stampato per reclami individuali scaricabile al seguente indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/form-and-guidance-submitting-individual-communication-treaty-bodies>

[tion-treaty-bodies](#) (qui è inoltre possibile scaricare una scheda informativa dettagliata su come presentare un reclamo individuale, disponibile in versione plurilingue).

- ▶ Il reclamo deve essere redatto in **una delle lingue dell'ONU** (arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo).
- ▶ Deve riportare il **nome, la nazionalità, la data di nascita e l'indirizzo fisico ed elettronico** della presunta vittima, nonché lo **Stato** contro cui si presenta.
- ▶ Deve includere i **fatti di rilievo** alla luce dei quali si vuole sporgere il reclamo stesso, nonché spiegare perché si ritiene che tali fatti costituiscano una violazione del trattato pertinente (si consiglia di menzionare i diritti violati, nonché i rimedi che il reclamante auspica di ottenere).
- ▶ Deve recare menzione delle **misure adottate per esaurire i rimedi nazionali**, vale a dire i mezzi legali di cui ci si è avvalsi nell'ambito della giurisdizione dello Stato in questione (ad es., i tribunali locali); nei casi in cui questi non siano stati esauriti, il reclamante dovrà fornire una spiegazione dettagliata del motivo per cui dovrebbe essere fatta un'eccezione.
- ▶ Indicare se **il caso è stato anche portato dinnanzi un altro organismo o strumento internazionale**.
- ▶ Includere una copia di **tutta la documentazione afferente al caso**; qualora questa non sia disponibile in una delle lingue dell'ONU, occorrerà fornire una traduzione completa o sommaria della medesima.
- ▶ Il reclamo dovrà essere **redatto in forma scritta, firmato** e inviato a mezzo posta, email o fax all'indirizzo di seguito riportato.

76 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Complaints about human rights violations: Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations>

77 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Complaints about human rights violations: Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/complaints-about-human-rights-violations>; per la versione integrale del testo giuridico si veda: *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-civil-and-political>

78 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Status of Ratification: Dashboard*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://indicators.ohchr.org/>

79 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Individual Communications: Human Rights Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications>

80 *Ibid.*

Cosa accade dopo la ricezione di un reclamo da parte del *Treaty body*?⁸¹

Una volta che il *Treaty body* (spesso chiamato anche “Comitato”) riceve un reclamo, questo **deciderà se registrarlo formalmente** e procedere alla sua disamina. Tale decisione dipende dal soddisfacimento dei requisiti sopra indicati e dalla competenza del comitato in questione a giudicare sulle accuse formulate. Successivamente, il caso sarà **comunicato allo Stato parte**, così da dare a quest’ultimo la possibilità di esprimere eventuali commenti al riguardo. È opportuno tenere presente il fatto che questo processo non è confidenziale e che i dati del reclamante saranno trasmessi allo Stato parte. Una volta ricevuti i commenti, il comitato **prenderà una decisione in merito al reclamo**. Qualora non pervengano commenti, la decisione del comitato si baserà sulle informazioni ricevute. Nei casi più urgenti e delicati, taluni Comitati possono, in qualsiasi momento prima del vaglio del caso, richiedere allo Stato parte di disporre delle misure **provvisorie**⁸² atte a scongiurare danni irreparabili all’autore o presunta vittima del caso in questione⁸³.

Per poter giungere a una decisione circa il reclamo, il Comitato esamina le ragioni addotte per confermare o smentire la violazione dei diritti della vittima e, successivamente, prende la propria decisione in una seduta a porte chiuse. Una volta presa, ne viene data contemporaneamente notizia sia al reclamante che allo Stato parte e si procede poi alla pubblicazione della medesima sul sito internet del *Treaty*

body. Le decisioni adottate dai *Treaty body* sono **definitive** e, come tali, **non possono essere impugnate**. Qualora uno Stato parte sia giudicato responsabile, il Comitato formulerà delle **raccomandazioni** e chiederà a questo di fornire delle informazioni circa la loro implementazione. Una volta ricevuto riscontro dallo Stato, le informazioni ricevute sono trasmesse al reclamante, che a quel punto potrà esprimersi al riguardo. In caso di mancato riscontro da parte dello Stato, il Comitato non chiuderà in caso, bensì avvierà delle **procedure di follow-up**.⁸⁴

Informazioni di contatto

I reclami individuali indirizzati a diversi *Treaty body*, incluso il Comitato per i diritti umani, possono essere trasmessi per iscritto nelle modalità di seguito indicate⁸⁵:

Indirizzo:

Petitions and Inquiries Section/Human Rights Committee

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

United Nations Office at Geneva

1211 Geneva 10, Switzerland

Fax: + 41 22 917 90 22 (in particolare in caso di questioni urgenti)

Email : petitions@ohchr.org

Sito internet: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>

Sebbene questo capitolo si concentri principalmente sul Comitato per i diritti umani, come già detto, anche

81 Per informazioni più dettagliate, si veda: Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Individual Communications: Human Rights Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications>

82 I provvedimenti provvisori costituiscono una misura legale di ultima istanza che può essere applicata, tra l'altro, da organi giudiziari internazionali, come i *Treaty body* delle Nazioni Unite. Si tratta di una misura di protezione in caso di urgenza volta a tutelare le vittime di presunte violazioni dei diritti umani e i loro diritti. Naldi G. J., *Interim Measures in the UN Human Rights Committee*, 2004, consultabile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/3663093>; e, Border Violence Monitoring Network, *Islets, Interim Measures, and Illegal Pushbacks: Erosion of Rule of Law in Greece*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/20548-2/>

83 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Individual Communications: Human Rights Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications>; per ulteriori dettagli sulle procedure e le condizioni, fare riferimento allo stesso indirizzo di cui sopra.

84 *Ibid.*

85 Qui è possibile trovare un elenco dei *Treaty body* cui è possibile rivolgersi attraverso questo canale: Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Individual Communications: Human Rights Treaty Bodies: How to direct complaints to the treaty bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications#direct-complaint>

il Comitato sulle sparizioni forzate, il Comitato contro la tortura e il Sottocomitato per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti possono avere competenza in casi particolarmente gravi di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani. In tali circostanze, il reclamo dovrebbe riguardare in particolare una violazione dei trattati o patti ONU pertinenti. Ad ogni modo, le procedure da seguire e i requisiti da soddisfare per presentare un reclamo, nonché i contatti di riferimento, restano invariati.

2.2.2.3 Il processo di reporting del Treaty body

Lo strumento principale utilizzato dai Treaty body per monitorare l'implementazione di trattati giuridicamente vincolanti è il processo di reporting, altrimenti detto Rapporto nazionale. Una volta che uno Stato diventa parte di un trattato, questo è tenuto a relazionare al Treaty body con cadenza periodica sull'attuazione delle disposizioni contenute nel trattato in questione. Sebbene tale meccanismo di monitoraggio vari a seconda del Treaty body, questo è comunque agevolato da un processo periodico fortemente strutturato. Altre parti interessate, come le ONG e le Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), ad esempio l'Ombudsman di un Paese, possono ricorrere al processo di reporting periodico dei Treaty body dell'ONU per contribuire a influenzare il dialogo tra Comitato e Stato e le priorità tematiche del controllo effettuato, nonché a orientarne gli esiti. Il processo si conclude con la pubblicazione di raccomandazioni e possibili timori in merito all'implementazione del trattato da parte dell'organismo. Sebbene ciascuno dei Treaty body si sia dotato di format diversi di valutazione e di ricezione di informazioni da parte della società civile, il quadro generale consiste in un modello di reporting periodico⁸⁶. Il rapporto di una ONG può ad esempio contenere prove di violazioni di diritti e indicazioni di mancato rispetto della convenzione, oltre a sottolineare le migliori prassi in atto o indicare aree di possibile miglioramento. Informazioni puntuali sui requisiti da rispettare per la formula-

zione di rapporti sono reperibili nella sottosezione di ciascun Treaty body sul sito internet dell'OHCHR. Nel caso del Comitato per i diritti umani, le linee guida sono disponibili al seguente link:

<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/reporting-procedure>.

Contribuire al processo di reporting di un Treaty body dell'ONU potrebbe costituire un modo potenziale di fare advocacy a lungo termine per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione. Tuttavia, le persone con cui abbiamo parlato e che hanno esperienza nel campo dell'advocacy delle Nazioni Unite ci hanno suggerito che la presentazione di contributi nell'ambito del processo descritto potrebbe avere un impatto sul dialogo finale e sul rapporto inerente uno specifico Paese solo qualora si presentino prove in grado di dimostrare che uno Stato sta violando il trattato prendendo sistematicamente di mira i Difensori dei diritti umani. Pertanto, sarebbe auspicabile raccogliere una serie di prove tali da consentire di affermare che si è di fronte a violazioni abituali, sistematiche o diffuse dei diritti garantiti ai sensi del trattato. Presentare prove limitate a un solo caso potrebbe quindi non essere sufficiente.

2.2.3 Le Procedure speciali (Il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani)

I titolari delle Procedure speciali del Consiglio per i diritti umani (Procedure speciali) sono esperti indipendenti in materia di diritti umani nominati dal Consiglio per i diritti umani e incaricati di redigere rapporti e fornire consulenze in materia. Esistono Procedure speciali individuali, i cui titolari sono chiamati "Relatori speciali" o "Esperti indipendenti", e Procedure speciali collettive, rappresentate da "Gruppi di lavoro" composti da cinque membri⁸⁷.

Il loro ruolo consiste, tra le altre cose, nell'effettuare visite nei Paesi, intervenire su singoli casi di presunte violazioni e problemi di natura strutturale inviando comunicazioni agli Stati interessati, con-

⁸⁶ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *What the treaty bodies do: Treaty Bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/what-treaty-bodies-do>

⁸⁷ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Special Procedures of the Human Rights Council*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council>

durre studi tematici e impegnarsi in attività di *advocacy*. Inoltre, ogni anno questi presentano un rapporto al Consiglio per i diritti umani, e la maggior parte di essi presenta anche un rapporto annuale all'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁸⁸.

Chi può presentare informazioni/reclami nell'ambito di una Procedura speciale?

Informazioni/reclami nell'ambito di una Procedura speciale possono essere presentate/i da qualsivoglia:

- ▶ individuo
- ▶ gruppo
- ▶ OSC
- ▶ Entità intergovernativa
- ▶ Organismo nazionale per i diritti umani⁸⁹

Come fare per presentare informazioni/reclami?

Si raccomanda di utilizzare l'apposito modulo disponibile online⁹⁰ cui si può accedere in calce alla pagina <https://spsubmission.ohchr.org/>. I contributi a mezzo posta possono essere inviati al seguente indirizzo: OHCHR-UNOG 8-14 Avenue de la Paix 1211 Geneva 10 Switzerland⁹¹.

Cosa accade, nel contesto di una Procedura speciale, una volta ricevuti i reclami/le informazioni?

I titolari delle Procedure speciali ne danno **comunicazione** (mediante invio di specifiche lettere) ai governi e ad altri attori interessati. In tali comunicazioni, riferiscono sulle accuse ricevute in merito a violazioni dei diritti umani già avvenute, ancora in corso o potenziali e/o su timori in merito a leggi, politiche o pratiche che non sono in linea con

il diritto internazionale in materia di diritti umani e con i relativi standard internazionali. Vengono inoltre **chiesti** dei **chiarimenti** in merito alle accuse di violazione dei diritti umani e, quando necessario, alle autorità competenti è richiesto di adottare misure idonee a impedire, arrestare o porre rimedio alla violazione in questione. **Tuttavia, essi non possono obbligare al rispetto delle proprie raccomandazioni e opinioni**⁹². Pertanto, le loro comunicazioni non sono giuridicamente vincolanti.

Lo **scopo delle comunicazioni** è quello di segnalare le presunte violazioni dei diritti umani ai governi e agli altri attori interessati, nonché di cercare di prevenire le violazioni dei diritti umani o di garantire che queste vengano interrotte, indagate o che vi si ponga rimedio. Le comunicazioni sono altresì rilevanti perché i titolari delle Procedure speciali relazionano su di esse (e sulle risposte ricevute dalle autorità competenti) al Consiglio dei diritti umani, sensibilizzando così l'opinione pubblica sull'argomento⁹³.

Il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani

La Procedura speciale più importante per i Difensori dei diritti umani è quella il cui titolare è il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, che viene eletto per un mandato di tre anni⁹⁴. Il suo ruolo consiste, tra le altre cose, nel promuovere l'attuazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani, nel valutare il rispetto del "diritto a promuovere e proteggere i diritti umani", nonché nel raccomandare modi efficaci per assicurare una migliore tutela dei Difensori dei diritti umani. Il Relatore speciale ha inoltre il compito di ottenere, analizzare e rispondere a informazioni inerenti alla situazione dei Difensori dei diritti umani⁹⁵.

88 *Ibid.*

89 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *What are Communications*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/what-are-communications>

90 *Ibid.*

91 <https://spsubmission.ohchr.org>.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*

94 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *About Special Procedures*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>

95 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Mandate: Special Rapporteur on Human Rights Defenders*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/mandate>

Tra le altre cose, il Relatore speciale agisce sulla base delle informazioni ricevute in merito a presunte violazioni dei diritti umani dei Difensori dei diritti umani. Invia comunicazioni (come spiegato sopra) e appelli urgenti agli Stati in questione e ad altri attori di rilievo, chiedendo loro chiarimenti e/o portando alla loro attenzione informazioni su tali violazioni. Al fine di meglio analizzare la situazione dei Difensori dei diritti umani, il Relatore speciale effettua anche delle visite nei vari Paesi, incontrando sia loro che altri attori interessati⁹⁶.

Per ulteriori informazioni sul Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani (ivi incluso sull'attuale titolare del mandato), si visiti la pagina che segue: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders>.

Il lavoro del Relatore speciale in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani

► Il Relatore speciale **invia comunicazioni** alle autorità statali competenti, chiedendo loro ulteriori informazioni o spiegazioni, spesso dopo aver ricevuto notizia di episodi di criminalizzazione di singoli Difensori dei diritti umani. Nel 2022, sulla base delle informazioni ricevute riguardo alla detenzione e al procedimento giudiziario avviato contro Bilal Yıldız, un attivista per gli sfollati, il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani (insieme ad altri due Relatori speciali) ha inviato delle comunicazioni alle autorità turche chiedendo loro informazioni aggiuntive/chiarimenti sul caso, nonché esortandole ad

adottare ogni misura necessaria al fine di garantire il rispetto dei diritti umani di Yıldız⁹⁷.

- Nel dicembre 2021, il Relatore speciale (insieme ad altri esperti in materia di diritti umani delle Nazioni Unite) **ha esortato le autorità indiane a smettere di prendere di mira Khurram Parvez**, un Difensore dei diritti umani kashmiro che era stato fermato e arrestato. Stante il suo mancato rilascio, gli esperti (tra cui il Relatore Speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani), nel novembre del 2022, hanno reiterato il loro appello per un suo “rilascio immediato e incondizionato”⁹⁸.
- Quello stesso mese, il Relatore speciale (insieme ad altri esperti ONU) **ha esortato la Turchia a “smettere di usare le leggi antiterrorismo per intimidire i Difensori dei diritti umani”** e a rilasciare Sebnem Korur Fincanci, rinomato esperto nella lotta contro la tortura⁹⁹.
- Il Relatore speciale ha inoltre redatto molti **rapporti nazionali e tematici** in cui viene posto l'accento sul problema della criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani. In un rapporto del 2022 intitolato *Refusing to turn away: human rights defenders working on the rights of refugees, migrants and Asylum-seekers* (Rifiutarsi di girarsi dall'altra parte: il lavoro dei Difensori dei diritti umani a favore di rifugiati, migranti e richiedenti asilo)¹⁰⁰, tra le altre cose, il Relatore ha raccomandato agli Stati di adottare tutte le misure necessarie affinché i Difensori dei diritti umani (e, in particolare, i Difensori dei diritti dei migranti, essendo il rapporto incentrato su di loro) ricevano tutela da pressioni e azioni arbitrarie di varia natura che potrebbero subire a causa del lavoro

96 *Ibid.*

97 La relativa comunicazione è consultabile all'indirizzo: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27443>. Un elenco completo delle comunicazioni inviate è consultabile all'indirizzo: <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=30>

98 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *UN experts urge Indian authorities to stop targeting Kashmiri human rights defender Khurram Parvez and release him immediately*, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/un-experts-urge-indian-authorities-stop-targeting-kashmiri-human-rights>; e, Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *One year in detention: UN experts demand immediate release of Kashmiri activist Khurram Parvez*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/11/one-year-detention-un-experts-demand-immediate-release-kashmiri-activist>

99 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Türkiye: UN experts call for release and end of judicial harassment of anti-torture expert*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/11/turkiye-un-experts-call-release-and-end-judicial-harassment-anti-torture>

100 Per il rapporto completo si veda: Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, *Refusing to turn away: Human Rights Defenders working on the rights of refugees, migrants and asylum-seekers*, 2022, consultabile nelle lingue ufficiali dell'ONU all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77178-refusing-turn-away-human-rights-defenders-working-rights-refugees>

ro che svolgono. Inoltre, il Relatore speciale ha raccomandato loro di offrire un ambiente idoneo a quegli individui e a quelle organizzazioni il cui lavoro prevede la promozione e la tutela dei diritti umani di migranti, richiedenti asilo e rifugiati, nonché di astenersi dal prenderli di mira¹⁰¹.

- Nel giugno del 2022, il Relatore speciale ha effettuato una **visita in Grecia** incontrando i Difensori dei diritti umani che lavorano per le organizzazioni aderenti al BVMN. Prima della visita, questi ha sollecitato contributi da parte della società civile su temi di rilevanza per i Difensori dei diritti umani nel Paese. Scopo dell'incontro con il Relatore speciale è stato quello di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla situazione, nonché di contribuire alla stesura del rapporto a conclusione della visita, fornendo informazioni preziose in merito al lavoro svolto sul campo. Il rapporto finale analizza la situazione sempre più difficile che i Difensori dei diritti umani si trovano ad affrontare nel Paese, contenendo esplicita menzione della situazione delle ONG che lavorano con i migranti¹⁰². Nel luglio del 2022, quando, all'indomani della visita, il BVMN ha redatto un rapporto sull'erosione della legge e la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, il Relatore speciale vi ha contribuito scrivendone la prefazione¹⁰³.

Informazioni di contatto¹⁰⁴

Indirizzo:

Special Rapporteur on the situation of Human Rights Defenders

8-14 Avenue de la Paix

1211 Geneve 10, Switzerland

Email: hrc-sr-defenders@un.org

Poiché l'attenzione del Relatore speciale verte principalmente sulla questione dei Difensori dei diritti

umani, contattarlo o sottoporre alla sua attenzione informazioni o reclami relativi a violazioni dei diritti potrebbe rivelarsi una via utile da seguire per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione. Inoltre, il ricorso a questo meccanismo potrebbe rappresentare una buona via di advocacy per affrontare la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani più ad ampio respiro a livello di Nazioni Unite. –

Altre Procedure speciali di rilievo

Oltre alla Procedura speciale di cui è titolare il Relatore speciale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, esistono ulteriori Procedure speciali potenzialmente di rilievo. In funzione della propria sfera di competenza, di seguito si indicano i titolari delle Procedure più importanti per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione¹⁰⁵:

- **Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria**
Email: hrc-wg-ad@un.org
- **Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione**
Email: hrc-sr-freedex@un.org
- **Relatore speciale sui diritti alla libertà di riunione e associazione pacifica**
Email: hrc-sr-freeassembly@un.org
- **Relatore speciale sull'indipendenza di magistrati e avvocati**
Email: hrc-sr-independencejl@un.org
- **Esperto indipendente sui diritti umani e la solidarietà internazionale**
Email: hrc-ie-solidarity@un.org
- **Relatore speciale sui diritti umani dei migranti**
Email: hrc-sr-migrant@un.org
- **Relatore speciale sul diritto alla privacy**
Email: hrc-sr-privacy@un.org
- **Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**
Email: hrc-sr-torture@un.org

¹⁰¹ Ibid. Pagg. 21-22.

¹⁰² Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, *Statement on preliminary observations and recommendations following official visit to Greece* [Ελληνικά / English], 2022, consultabile all'indirizzo: <https://srdefenders.org/statement-on-preliminary-observations-and-recommendations-following-official-visit-to-greece/>

¹⁰³ Border Violence Monitoring Network, *Islets, Interim Measures, and Illegal Pushbacks: Erosion of Rule of Law in Greece*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/20548-2/>

¹⁰⁴ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Special Rapporteur on the situation of human rights defenders - About the mandate*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders>

¹⁰⁵ Al seguente link è disponibile l'elenco completo delle Procedure speciali divise per aree tematiche e le rispettive email: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMan-dates.aspx?Type=TM>. Ulteriori informazioni di contatto (indirizzi, etc.), nonché informazioni generali su specifiche Procedure speciali, possono essere reperite nei rispettivi siti internet.

2.2.4 Ritorsioni per aver cooperato con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani

Le ritorsioni e gli atti di intimidazione possono assumere molte forme diverse: da campagne diffamatorie, limitazioni al movimento e misure restrittive, arrivando persino a manifestarsi mediante minacce e molestie, arresti e detenzioni arbitrarie, maltrattamenti, torture e uccisioni¹⁰⁶.

Tenendo conto delle risoluzioni in materia adottate dal Consiglio per i Diritti Umani¹⁰⁷, ritorsioni e atti di intimidazione potrebbero essere rivolti contro coloro i quali¹⁰⁸:

- ▶ hanno collaborato o cercano di collaborare con le Nazioni Unite nel campo dei diritti umani, o hanno fornito testimonianze o informazioni;
- ▶ ricorrono o hanno fatto ricorso alle procedure stabilite dall'ONU per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e contro coloro che hanno fornito loro assistenza legale o di altro tipo in relazione a tali procedure;
- ▶ hanno presentato o presentino comunicazioni nell'ambito delle procedure pertinenti, e contro coloro che hanno fornito loro assistenza legale o di altro tipo in relazione alle suddette comunicazioni;
- ▶ sono imparentati con le vittime di violazioni dei diritti umani o contro coloro che hanno prestato assistenza (ad esempio di natura legale), alle vittime.

In base alla definizione di cui sopra, anche i Difensori dei diritti umani sono dei potenziali bersagli di tali atti. Per affrontare e prevenire gli atti di in-

timidazione e ritorsione, è importante che i soggetti/entità colpiti, compresi i Difensori dei diritti umani, li denuncino ai meccanismi competenti.

I *Treaty body*

I *Treaty body* hanno in più occasioni espresso i propri timori riguardo gli atti di intimidazione e ritorsione¹⁰⁹. Gran parte di loro ha inoltre avallato le **Linee guida di San José contro le intimidazioni o ritorsioni**¹¹⁰, il cui scopo è fornire orientamenti pratici per migliorare l'efficienza e l'efficacia della protezione fornita dai *Treaty body* a coloro che rischiano di subire o subiscono intimidazioni o ritorsioni per aver cooperato o cercato di cooperare con loro¹¹¹. Oltre a ciò, alcuni comitati mettono a disposizione sui propri siti internet delle linee guida/informazioni su come denunciare eventuali ritorsioni¹¹².

Tutti i *Treaty body* hanno dei **punti di contatto o relatori** di riferimento in caso di ritorsioni. Coloro che ritengono di essere vittime di ritorsioni possono formulare le relative accuse dinnanzi il *Treaty body* competente mediante il punto di contatto o relatore competente. Ciò lo si può fare scrivendo all'indirizzo email del comitato, accessibile alla seguente pagina: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/preventing-and-addressing-acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-treaty-bodies>.¹¹³

Quando vengono formulate accuse di questo tipo, le risposte dei *Treaty body* differiscono a seconda della specifica situazione. Questi possono adottare delle **misure di natura confidenziale oppure pubblica**, come ad esempio inviare comunicazioni agli Stati interessati e portare il caso all'attenzione delle istituzioni ONU competenti, parlarne in

¹⁰⁶ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *About acts of intimidation and reprisal and human rights (overview)*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/reprisals>

¹⁰⁷ Risoluzioni 12/2, 24/24 e 36/21.

¹⁰⁸ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *About acts of intimidation and reprisal and human rights (OHCHR and reprisals)*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/reprisals/about-acts-intimidation-and-reprisals-and-human-rights>

¹⁰⁹ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Preventing and addressing acts of intimidation and reprisal for cooperation with the treaty bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/preventing-and-addressing-acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-treaty-bodies>

¹¹⁰ Il testo in versione integrale e multilingue è consultabile al seguente indirizzo: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/MC/2015/6&Lang=en

¹¹¹ Art. 1 delle Linee guida in esame

¹¹² Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Preventing and addressing acts of intimidation and reprisal for cooperation with the treaty bodies*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/preventing-and-addressing-acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-treaty-bodies>

¹¹³ *Ibid.*

comunicati stampa e rapporti o nell'ambito del dialogo interattivo con gli Stati¹¹⁴.

Le Procedure speciali

Le Procedure speciali (nella persona dei Mandatari) trattano casi di intimidazione o ritorsione contro coloro che interagiscono con loro sulla base delle specificità di ciascun caso. Tra le possibili azioni, queste possono prendere contatto con le autorità competenti, inviare comunicazioni, redigere comunicati stampa, includere riferimenti al caso nei propri rapporti, informare le istituzioni ONU pertinenti o cercare di cooperare con altri meccanismi per i diritti umani¹¹⁵.

Al fine di predisporre delle risposte coordinate, i Mandatari possono informare il punto di contatto per le ritorsioni del Comitato di coordinamento. Il Comitato di coordinamento è un organismo composto da sei mandatarie per le Procedure speciali. La sua funzione principale è quella di coordinare i diversi Mandatari e di fungere da raccordo tra loro, il quadro delle Nazioni Unite per i diritti umani e la società civile¹¹⁶. Ogni anno, tale comitato nomina tra i suoi membri un punto di contatto per le ritorsioni e tiene traccia di tutti i casi di intimidazione e ritorsione di cui siano stati vittima coloro che cooperano con le Procedure speciali. Inoltre, il Comitato di coordinamento solleva sistematicamente la questione delle ritorsioni e, in specifiche circostanze, può adottare misure aggiuntive (ad es. emettere un comunicato stampa)¹¹⁷.

Ulteriori meccanismi

Oltre ai *Treaty body* e alle Procedure speciali, anche il Consiglio per i diritti umani tratta e risponde

ad accuse di intimidazioni e ritorsioni. Per inviare comunicazioni al Consiglio per i diritti umani su atti di intimidazione o ritorsione, scrivere al team di collegamento con le ONG del Segretariato del Consiglio per i diritti umani: ohchr-hrcngo@un.org. Qualora tali atti siano connessi all'UPR, scrivere al Segretariato dell'UPR: ohchr-uprreprisals@un.org.¹¹⁸

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Acts of intimidation and reprisal for cooperation with the Special Procedures*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-special-procedures>

¹¹⁶ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Coordination Committee of Special Procedures*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/coordination-committee-special-procedures>

¹¹⁷ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Acts of intimidation and reprisal for cooperation with the Special Procedures*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-special-procedures>

¹¹⁸ Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *How to share information about cases of intimidation and reprisals*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/reprisals/how-share-information-about-cases-intimidation-and-reprisals>

3. Ulteriori organizzazioni internazionali

3.1 L'OSCE

3.1.1 Introduzione generale

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è un'organizzazione composta da 57 Stati europei, nordamericani e asiatici (compresa l'Italia). L'OSCE è "un'organizzazione di sicurezza regionale" che si prefigge come obiettivo il raggiungimento della pace e di una democrazia stabile attraverso il dialogo politico tra i propri Stati membri e interventi concreti sul campo. Il lavoro di base è per lo più incentrato sulla sicurezza e comprende il controllo degli armamenti, il miglioramento della gestione e della sicurezza delle frontiere, la risoluzione e la prevenzione dei conflitti, l'antiterrorismo, attività di controllo, la libertà dei media, questioni ambientali, diritti umani e altro ancora. Il meccanismo più rilevante di quest'organizzazione nell'ottica dei Difensori dei diritti umani è l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)¹¹⁹.

3.1.2 L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE ha sede a Varsavia e punta a promuovere i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto e la non discriminazione, supportando con il proprio lavoro gli Stati e la società civile. L'ODIHR monitora le elezioni, esamina la legislazione e consiglia i governi su come promuovere e supportare le istituzioni democratiche¹²⁰. Con cadenza regolare, quest'ufficio pubblica inoltre

informazioni sulla situazione dei diritti umani a livello internazionale¹²¹. Sebbene tali pubblicazioni siano di norma destinate a Stati e istituzioni governative, molte di esse, come lo strumento di orientamento per rafforzare la resilienza delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*Strengthening the Resilience of National Human Rights Institutions Guidance Tool*)¹²² costituiscono dei preziosi meccanismi di *advocacy* potenzialmente in grado di indurre cambiamenti di rilievo in seno alle istituzioni per i Difensori dei diritti umani e la loro sicurezza. I Difensori dei diritti umani possono mettersi in contatto con l'ODIHR utilizzando i canali indicati alla fine di questa sezione, fornendo informazioni sulla loro situazione in modo che i rapporti e le pubblicazioni di tale Ufficio siano più accurati.

Un altro aspetto del lavoro svolto dall'ODIHR nel campo dei diritti umani consiste nel fornire sostegno ai Difensori dei diritti umani e ai membri della società civile attraverso le sue operazioni sul campo. Attualmente, l'ODIHR sta svolgendo missioni relative alla questione dei diritti umani in Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia, Skopje, Moldavia, Ashgabat, Nur-Sultan, Bishkek, Dushanbe e Uzbekistan¹²³. Per quanto riguarda il sostegno offerto direttamente ai Difensori dei diritti umani nelle sue operazioni sul campo, l'ODIHR offre un supporto generale alle attività delle organizzazioni della società civile, nonché attività formative per i gruppi di *advocacy* dei diritti umani¹²⁴. La formazione offerta è di solito aperta ai Difensori dei diritti umani di specifici Paesi in cui le tematiche affrontate sono particolarmente sentite. Ad esempio, nel settembre del 2022, in Polonia si è tenuta una formazione di cinque giorni sul tema "diritti umani ai confini internazionali", ma hanno potuto presentare richiesta di partecipazione i Difensori dei diritti umani attivi in soli 13 Paesi¹²⁵. Si suggerisce di monitorare la

119 Sito internet dell'OSCE. Consultabile all'indirizzo: <https://www.osce.org/who-we-are>

120 Sito internet dell'OSCE. Consultabile all'indirizzo: <https://www.osce.org/odihr/what-we-do>

121 Sito internet dell'OSCE. Consultabile all'indirizzo: [https://www.osce.org/resources/publications?filters=im_taxonomy_vid_1:\(24\)](https://www.osce.org/resources/publications?filters=im_taxonomy_vid_1:(24))

122 OSCE, *Strengthening the Resilience of National Human Rights Institutions Guidance Tool*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.osce.org/odihr/524340>

123 Sito internet dell'OSCE. Pagina sui diritti umani. Consultabile all'indirizzo: <https://www.osce.org/human-rights>

124 *Ibid.*

125 Sito internet dell'OSCE, *Training on human rights at international borders: Human rights principles, monitoring, safety and security*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.osce.org/odihr/523955>

sezione “eventi” del sito internet dell’OSCE per assicurarsi di non perdere l’opportunità di candidarsi e prendere parte ad attività formative di interesse qualora si presenti l’occasione e si soddisfino i criteri necessari¹²⁶.

Sebbene l’obiettivo principale dell’ODIHR sia quello di migliorare le istituzioni degli Stati in cui conduce operazioni sul campo, l’Ufficio offre anche un sostegno diretto ai Difensori dei diritti umani. Tale sostegno si sostanzia nell’impegno a seguire da vicino i casi di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani e nel portarli continuamente all’attenzione delle autorità nazionali, nelle visite ai centri di detenzione qualora i Difensori dei diritti umani vengano incarcerati e in collaborazioni con le ONG attraverso le iniziative di formazione già menzionate. Esponendosi per conto dei Difensori dei diritti umani, l’ODIHR si relaziona anche con partner internazionali, compresi il Consiglio d’Europa, l’UE e gli organismi ONU. Tuttavia, non sono previsti dei meccanismi per gestire situazioni emergenziali di criminalizzazione¹²⁷.

Di seguito sono riportati i contatti dell’ODIHR.

Informazioni di contatto

Indirizzo: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Ul. Miodowa 10

00-251 Warsaw

Poland

Ufficio: +48 22 520 0600

Fax: +48 22 520 0605

Email: office@odihr.pl

3.2 Il Consiglio d’Europa

Il Consiglio d’Europa (CdE) è un’organizzazione internazionale composta da 46 Paesi europei (inclusa l’Italia). Promuove la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto¹²⁸. In quanto organizzazione attiva nel campo dei diritti umani, il Consiglio d’Europa riveste un ruolo di rilievo anche per i Difensori dei diritti umani e può (con le sue istituzioni) essere un attore importante nella prevenzione della criminalizzazione ai loro danni e nel generale miglioramento della loro situazione negli Stati membri del Consiglio.

3.2.1 Dichiarazioni e convenzioni

Per i Difensori dei diritti umani, le dichiarazioni e convenzioni più importanti adottate dal Consiglio d’Europa o in seno ad esso sono:

3.2.1.1 La Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani

Nel 2008, il Comitato dei Ministri ha adottato la **Dichiarazione del Comitato dei Ministri sull’azione del Consiglio d’Europa per migliorare la protezione dei Difensori dei diritti umani e promuoverne le attività** (*Action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities*, nel prosieguo la Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani)¹²⁹. Si tratta di uno strumento non vincolante dal punto di vista giuridico che esprime piuttosto una dichiarazione di intenti¹³⁰. In tale documento, il Comitato dei Ministri:

- **Condanna ogni violazione dei diritti** dei Difensori dei diritti umani e gli attacchi da questi subiti; (Art. 1)
- **Esorta gli Stati membri**, tra le altre cose, a: **creare un ambiente** che agevoli il lavoro dei Difensori dei diritti umani, **adottare misure efficaci** per

¹²⁶ Sito internet dell’OSCE. Calendario eventi. Consultabile all’indirizzo: <https://www.osce.org/events>

¹²⁷ Sito internet dell’OSCE. Pagina sui diritti umani. Consultabile all’indirizzo: <https://www.osce.org/human-rights>

¹²⁸ Consiglio d’Europa, Do not get confused, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused>

¹²⁹ Per accedere al testo integrale della Dichiarazione, si visiti la pagina: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/DeclarationHRDCoECommitteeMinisters.pdf>

¹³⁰ Médecins Sans Frontières, *Practical Guide to Humanitarian Law*, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/soft-law/>

proteggere i Difensori dei diritti umani e impedire attacchi o molestie nei loro confronti, garantire adeguate indagini circa tali atti qualora si verifichino e accertarne le responsabilità, garantire che la loro legislazione sia **in linea con gli standard internazionali in materia di diritti umani**, garantire un **accesso effettivo** per i Difensori dei diritti umani ai meccanismi di protezione dei diritti umani, **cooperare** con i meccanismi a tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa; (Art. 2(i)(ii)(iv)(vi))

- **Esorta tutti gli organismi e istituzioni del Consiglio d'Europa** a concentrarsi, nell'ambito del lavoro da questi svolto, su questioni inerenti i Difensori dei diritti umani; (Art. 3)
- **Invita il Commissario per i diritti umani** a potenziare il proprio ruolo e fornire una tutela sufficiente ai Difensori dei diritti umani (art. 4, per approfondimenti sull'argomento, si veda il Capitolo 3.2.2.2.);
- **Acconsente a riesaminare** la possibilità che il Consiglio d'Europa intraprenda ulteriori azioni in materia. (Art. 5)

3.2.1.2 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Il documento principale sui diritti umani approvato dal Consiglio d'Europa è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹³¹. La CEDU è un trattato che obbliga gli **Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno sottoscritta e ratificata a far sì che i diritti in essa sanciti siano garantiti a tutti coloro che rientrano nel loro rispettivo ambito di giurisdizione**¹³². La CEDU ha inoltre una serie di Protocolli, ovvero dei testi che ampliano il cata-

logo dei diritti garantiti dalla versione originaria della Convenzione e ne modificano alcune disposizioni¹³³.

La CEDU è **vincolante** per gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata (e lo stesso vale per i suoi Protocolli)¹³⁴; il che significa che gli Stati sono tenuti a rispettarla. Essa è stata sottoscritta dall'Italia nel 1950 e ratificata nel 1955¹³⁵. Tuttavia, è importante notare che la CEDU, all'art. 57, consente agli Stati di "formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione" all'atto della firma della Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica. Pertanto, è importante verificare non solo se un determinato Stato abbia firmato e ratificato la CEDU e il/i relativo/i Protocollo/i, ma anche se abbia formulato riserve in merito a disposizioni specifiche¹³⁶.

Per i Difensori dei diritti umani, i diritti più importanti garantiti dalla CEDU (e dai relativi Protocolli) sono i seguenti:

- **Proibizione della tortura** (art. 3). Secondo tale disposizione "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".
- **Diritto alla libertà e alla sicurezza** (art. 5). Secondo tale diritto, nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi indicati nel medesimo articolo e nei modi previsti dalla legge. Tale articolo contiene inoltre delle garanzie procedurali per le persone arrestate e detenute (ad es., il fatto che la persona arrestata debba essere al più presto informata dei motivi dell'arresto e

¹³¹ Il testo integrale della CEDU è consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ITA

¹³² Corte europea dei diritti dell'uomo, *La Corte in breve*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ITA.pdf

¹³³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *La CEDU in 50 domande*, 2021, pag. 3, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/50questions_ita.pdf

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Consiglio d'Europa, Ufficio Trattati, Stato delle firme e ratifiche di trattato 005, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005>

¹³⁶ Per verificare quali Paesi abbiano sottoscritto e ratificato la CEDU (nonché formulato riserve, dichiarazioni ecc. in riferimento ad essa), si visiti la seguente pagina: Consiglio d'Europa, Ufficio Trattati, Stato delle firme e ratifiche di trattato 005, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005>. Alla pagina di seguito indicata è possibile effettuare una ricerca per singolo Protocollo, così da poter verificare quale Paese lo abbia sottoscritto e ratificato, ovvero formulato riserve, dichiarazioni, ecc. al riguardo: Consiglio d'Europa, Ufficio Trattati, Ricerche sui trattati, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/chartSignature/3>

di ogni accusa formulata a suo carico, in una lingua a lei comprensibile).

- **Diritto a un equo processo** (art. 6). Secondo questo diritto, ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge. Tale articolo prevede inoltre la presunzione di innocenza (ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata giuridicamente accertata) e definisce i diritti minimi di un accusato.
- **Nulla poena sine lege** (art. 7). Secondo questo diritto, nessuno può essere condannato per un'azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Analogamente, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.
- **Diritto al rispetto della vita privata e familiare** (art. 8). Tale diritto sancisce il rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. Ne consegue che non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge.
- **Libertà di espressione** (art. 10). Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee "senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera". È inoltre stabilito quando l'esercizio di queste libertà può essere soggetto a formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni.
- **Libertà di riunione e di associazione** (art. 11). Secondo questo articolo, ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione. La disposizione che sancisce tale diritto stabilisce inoltre a quali condizioni questo può essere soggetto a restrizioni.
- **Limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti** (art. 18). In base a questa disposizione, le restrizioni poste ai diritti e alle libertà sanciti nella

Convenzione possono essere applicate al solo scopo per cui sono state previste.

- **Libertà di circolazione** (art. 2, Protocollo n. 4)¹³⁷. Tale disposizione sancisce che chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza. Inoltre, ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio. La disposizione che sancisce tale diritto stabilisce inoltre a quali condizioni esso può essere soggetto a restrizioni.
- **Garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri** (art. 1, Protocollo n. 7)¹³⁸. Secondo tale disposizione, uno straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge. Inoltre, questa stabilisce delle garanzie e dei diritti procedurali cui può avvalersi uno straniero. Sono altresì fissate delle eccezioni inerenti le circostanze in cui uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti ivi enunciati.

In caso di violazione dei diritti sanciti dalla CEDU, è possibile presentare ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo¹³⁹ (per maggiori informazioni e per le condizioni di presentazione di tale ricorso, si veda il capitolo 3.2.2.1).

3.2.2 I meccanismi

In seno al Consiglio d'Europa, esistono diversi meccanismi di cui i Difensori dei diritti umani possono avvalersi qualora siano oggetto di criminalizzazione, oltre a dei meccanismi che potrebbero rivelarsi una via di *advocacy* utile a prevenirne l'occorrenza.

3.2.2.1 La Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) è un tribunale internazionale che si pronuncia su ricorsi presentati da singoli individui o Stati

¹³⁷ Questo diritto potrebbe essere di rilievo per quei Difensori dei diritti umani che lavorano in un Paese di cui non hanno la cittadinanza.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *La Corte in breve*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ITA.pdf

riguardanti presunte violazioni dei diritti sanciti dalla CEDU. Essa ha sede a Strasburgo e monitora il rispetto dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa in cui la CEDU sia stata ratificata. **Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sono vincolanti** e, come tali, gli Stati interessati sono tenuti a rispettarle¹⁴⁰. Pertanto, la Corte EDU può rappresentare un meccanismo valido e importante per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione i cui diritti garantiti dalla CEDU siano stati violati.

Chi può presentare un ricorso individuale?

Ai sensi dell'art. 34 della CEDU (ricorsi individuali), la Corte EDU può essere investita di un ricorso da parte di:

- ▶ una persona fisica
- ▶ un'organizzazione non governativa
- ▶ un gruppo di privati

I soggetti di cui sopra devono sostenere di essere vittima di una violazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli ad opera di una delle Alte Parti contraenti.

Come presentare un ricorso?

Nel presentare ricorso, è necessario utilizzare la **versione aggiornata del formulario ufficiale**¹⁴¹. Al ricorso va allegata copia della relativa documentazione¹⁴².

Tale formulario può essere scaricato dal sito web della Corte EDU all'indirizzo www.echr.coe.int/applicants¹⁴³. Per la sua corretta compilazione, si consiglia di seguire le istruzioni contenute nelle **Note per la compilazione del formulario di ricorso**¹⁴⁴. Per evitare gli errori più comuni, si consiglia inoltre di leggere il documento denominato **Common Mistakes in Filling in the Application Form and How to Avoid Them**¹⁴⁵.

Le lingue ufficiali della Corte EDU sono **l'inglese e il francese**, ma è possibile scrivere alla Cancelleria (l'organismo che fornisce assistenza legale e amministrativa alla Corte EDU in relazione alle sue funzioni giudiziarie)¹⁴⁶ **nella lingua ufficiale di qualsiasi Stato che abbia ratificato la CEDU**. Ad ogni modo, nelle fasi successive del procedimento sarà possibile utilizzare solamente la lingua inglese o francese¹⁴⁷.

I ricorsi (unitamente alle copie della documentazione del caso) **possono essere inviati unicamente a mezzo posta**¹⁴⁸ (si vedano i contatti di indicati più avanti).

Quali sono i criteri di ricevibilità di un ricorso presentato alla Corte EDU?¹⁴⁹

La Corte EDU può vagliare i soli ricorsi presentati da coloro che ritengono che siano stati violati i diritti a essi spettanti ai sensi della CEDU. Oltre

¹⁴⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *La Corte in breve*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ITA.pdf

¹⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Common Mistakes in Filling in the Application Form and How to Avoid Them*, 2022, pag. 1, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Application_Notes_ITA.pdf

¹⁴² International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

¹⁴³ Per ulteriori informazioni in merito al ricorso: Corte europea dei diritti dell'uomo, *Il mio ricorso alla CEDU. Come presentarlo e in che modo lo stesso viene gestito*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/your_application_ita.pdf

¹⁴⁴ Il documento è accessibile al seguente indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_ITA.pdf

¹⁴⁵ Il documento è accessibile (in lingua inglese) al seguente indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Applicant_common_mistakes_ENG.pdf

¹⁴⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, *ECHR Registry*, s.d., pag. 1, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Registry_ENG.pdf

¹⁴⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Come compilare il formulario di ricorso*, 2022, pagg. 2-3, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_ITA.pdf

¹⁴⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Il mio ricorso alla CEDU. Come presentarlo e in che modo lo stesso viene gestito*, s.d., pag. 4. Consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/your_application_ita.pdf

¹⁴⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Come compilare il formulario di ricorso*, 2022, pagg. 1-2, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_ITA.pdf

il 90% dei ricorsi presentati sono dichiarati irricevibili, ragion per cui è molto importante avere contezza di quali siano i requisiti di ricevibilità. Affinché un ricorso sia considerato ricevibile, è necessario soddisfare i seguenti requisiti:

- ▶ I ricorsi devono riferirsi a **infrazioni** (violazioni/inadempimenti) **di diritti sanciti dalla CEDU e/o dai suoi Protocolli**.
- ▶ I ricorsi devono essere presentati contro uno **Stato che abbia ratificato la CEDU o il relativo Protocollo**.
- ▶ I ricorsi devono riferirsi ad azioni o eventi risalenti a **dopo la ratifica** della CEDU o del relativo Protocollo da parte dello Stato in questione. Come detto, la CEDU è stata sottoscritta e ratificata sia dalla Croazia che dalla Grecia (si veda il capitolo 3.2.1.2.).
- ▶ I ricorsi devono riferirsi a questioni legate a un'**autorità pubblica** (ad es. l'assemblea legislativa, gli organi amministrativi, i tribunali).
- ▶ Il ricorrente deve avere lo **"status di vittima"** (vale a dire, deve essere personalmente e direttamente interessato dalla violazione di un diritto sancito dalla CEDU).
- ▶ **Esaurimento dei rimedi interni**: il ricorrente, prima di rivolgersi alla Corte EDU, deve aver presentato le medesime lagnanze dinanzi i tribunali nazionali (compresi quelli di massima istanza). Tuttavia, non è tenuto a ricorrere a rimedi inefficaci.
- ▶ Il ricorrente deve presentare ricorso **entro quattro mesi** dall'adozione, a livello nazionale, della decisione definitiva (con decorrenza dal momento in cui la decisione è emessa/notificata dal tribunale/autorità di massima istanza, mentre, in mancanza di rimedi efficaci, con decorrenza dalla data dell'atto/violazione contestato/a).
- ▶ Le lagnanze contenute nel ricorso **devono essere comprovate** (basate su solide evidenze).

- ▶ Il ricorso **non deve essere ancora stato esaminato** dalla Corte EDU o da un diverso organismo internazionale.

Ulteriori informazioni sulla ricevibilità dei ricorsi sono disponibili nella **Guida pratica alle condizioni di ricevibilità della Corte EDU**¹⁵⁰.

Informazioni utili sulla procedura

- ▶ I procedimenti instaurati dinanzi la Corte EDU si svolgono **principalmente per iscritto**¹⁵¹.
- ▶ Presentare un ricorso alla Corte EDU non sortisce effetti sospensivi; il che significa che la decisione definitiva assunta dal tribunale nazionale continua a dover essere rispettata¹⁵².
- ▶ In talune circostanze, è possibile richiedere delle **misure provvisorie**, vale a dire misure urgenti che trovano applicazione nei casi in cui sussiste un "rischio imminente di pregiudizio irreparabile" allo scopo di tutelare il ricorrente da qualsivoglia ulteriore danno che potrebbe prodursi nel lasso di tempo in cui il caso è al vaglio della Corte EDU. Ai sensi dell'articolo 39 del proprio Regolamento, è facoltà della Corte EDU prevedere delle misure provvisorie per qualsiasi Stato parte della CEDU. Le richieste di misure provvisorie **sono accolte solo in circostanze eccezionali**. I casi più frequenti sono quelli in cui si teme una minaccia alla vita (art. 2, CEDU) o maltrattamenti (art. 3, CEDU)¹⁵³.
- ▶ **La presentazione di un ricorso non prevede costi** e il ricorrente ha la possibilità di **richiedere il patrocinio a spese dello Stato** per coprire le spese sostenute nei successivi gradi di giudizio¹⁵⁴.
- ▶ Non è necessario che i ricorrenti dispongano di un legale all'inizio del procedimento (per presentare un ricorso), **mentre lo diventerà una vol-**

¹⁵⁰ La guida completa è disponibile (in lingua inglese) al seguente indirizzo: https://www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/admi_guide

¹⁵¹ International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

¹⁵² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Il mio ricorso alla CEDU. Come presentarlo e in che modo lo stesso viene gestito*, s.d., pag 11, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/your_application_ita.pdf

¹⁵³ Corte europea dei diritti dell'uomo, Press Unit, *Interim measures*, 2012, pagg. 1-2, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/fs_interim_measures_eng.pdf

¹⁵⁴ International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

ta che la Corte EDU notificherà il caso al governo interessato¹⁵⁵.

- **Non è possibile indicare la durata di un procedimento instaurato dinanzi la Corte EDU**, poiché ciò dipende da diversi fattori (compresa l'urgenza del caso). Ad ogni modo, potrebbe volerci molto tempo (mesi o anni) prima che una sentenza o una decisione vengano pronunciate¹⁵⁶.
- Qualora la decisione resa sia a favore del ricorrente, quest'ultimo può vedersi riconosciuto un **equo indennizzo** (una somma di denaro a fronte del danno patito). Può anche essere disposto il rimborso a carico dello Stato delle spese da questi sostenute per presentare il caso. Di contro, qualora la Corte EDU non riscontri alcuna violazione, il ricorrente non è tenuto a coprire le spese di lite sostenute dallo Stato¹⁵⁷.

Fasi della procedura

- **Ricevibilità e merito** sono le due fasi attraverso cui passano i diversi ricorsi. Qualora il ricorso o una delle doglianze in esso contenute siano giudicati inammissibili, tale decisione è da considerarsi definitiva e, come tale, non può essere impugnata¹⁵⁸.
- Qualora il ricorso non sia archiviato o giudicato irricevibile nella fase iniziale, lo Stato interessato riceve notifica del caso ed entrambe le parti possono presentare osservazioni¹⁵⁹.
- Prima di esprimersi sul merito, la Corte EDU cerca di esortare sia il ricorrente sia lo Stato a pervenire a un **regolamento amichevole**. Qualora tale opzione non sia percorribile, la Corte EDU

si esprimerà **sul merito** del ricorso (ovvero, deciderà se vi sia stata o meno una violazione della CEDU)¹⁶⁰.

- Nei tre mesi successivi all'emissione di una sentenza di merito da parte di una Sezione, la decisione non è ancora definitiva e le parti (vale a dire il ricorrente e lo Stato interessato) **possono richiedere il rinvio del ricorso alla Grande sezione**, ovvero una sezione speciale che, in circostanze eccezionali, tra le altre cose, esamina dei casi che le vengono sottoposti¹⁶¹.

Esecuzione della sentenza

Gli Stati interessati sono tenuti a rispettare e dare esecuzione alle decisioni rese dalla Corte EDU. Detta esecuzione avviene sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Qualora detto comitato ritenga che lo Stato in questione abbia deciso di non dare esecuzione alla sentenza, ovvero di non porre rimedio alla situazione da cui è scaturita la violazione, questo può avviare una **procedura di infrazione**, la quale comporta il rinvio del caso alla Corte EDU affinché si pronunci in via definitiva sulla questione¹⁶².

La giurisprudenza

- Nella sentenza resa nel 2016 nell'ambito del caso **Rasul Jafarov c. Azerbaijan**¹⁶³, la Corte EDU ritenne che, con l'arresto di Rasul Jafarov, un Difensore dei diritti umani, l'Azerbaijan avesse violato, tra le altre cose, gli artt. 5 e 18 della

155 Corte europea dei diritti dell'uomo, *La CEDU in 50 domande*, 2021, pag. 6, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/50questions_ita.pdf

156 *Ibid.* pag. 9 e International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

157 International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

158 *Ibid.*

159 *Ibid.*

160 *Ibid.* e Domande e risposte, pag. 10, consultabile all'indirizzo: https://echr.coe.int/documents/questions_answers_ita.pdf

161 Corte europea dei diritti dell'uomo, *La CEDU in 50 domande*, 2021, pag. 5, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/50questions_ita.pdf; e International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

162 Corte europea dei diritti dell'uomo (Press Unit), Q&A – the Infringement Procedure of the European Court of Human Rights, 2022, pag. 1, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Infringement_Procedure_ENG.pdf; e, International Justice Resource Center, *European Court of Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/european-court-of-human-rights/>

163 Il testo completo della sentenza è consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-161416>

CEDU. Il 23 aprile 2020, Jafarov fu pienamente assolto dalla Corte suprema dell'Azerbaijan¹⁶⁴.

- Anche nella sentenza resa nel 2014 nell'ambito del caso **Mammadov c. Azerbaijan**¹⁶⁵, la Corte EDU ritenne, con l'arresto di Ilgar Mammadov, un altro Difensore dei diritti umani, che l'Azerbaijan avesse violato gli artt. 5, 6 e 18 della CEDU. Nel 2019, nell'ambito della procedura di infrazione, la Corte EDU ritenne che le autorità nazionali non avessero garantito una giusta riparazione. A ciò è seguito l'annullamento della condanna di Mammadov, il quale ricevette inoltre un risarcimento¹⁶⁶.
- Nel caso **Kavala c. Turchia**¹⁶⁷, mediante una sentenza resa nel 2019, la Corte EDU ritenne che l'arresto di Osman Kavala, Difensore dei diritti umani, fosse avvenuto in violazione degli artt. 5 e 18 della CEDU ed esortò la Turchia ad adottare ogni misura necessaria a porre fine alla sua detenzione e garantirne il rilascio immediato. Nella procedura di infrazione del 2022, la Corte EDU ritenne che la Turchia non avesse rispettato l'obbligo di dare esecuzione alla sentenza già resa e si pronunciò in via definitiva sulla scarcerazione di Kavala¹⁶⁸.
- Nella sentenza resa nel 2021 nell'ambito del caso **M.H. Et al. c. Croazia**¹⁶⁹, la Corte EDU, tra le altre cose, ritenne fosse stato violato l'art. 34 della CEDU in virtù del fatto che le restrizioni imposte sui contatti tra i ricorrenti e il loro legale, nonché le indagini penali che avevano riguardato quest'ultimo e le pressioni da questo subite,

fossero frutto del tentativo di impedire ai ricorrenti di portare il caso dinanzi la Corte EDU¹⁷⁰.

Informazioni di contatto¹⁷¹

Indirizzo (a cui inviare i ricorsi):

The Registrar

European Court of Human Rights Council of Europe
67075 Strasbourg Cedex, France

Telefono: +33 (0)3 88 41 20 18

Fax: +33 (0)3 88 41 27 30

+33 (0)3 90 21 43 10

Formulario elettronico: <https://app.echr.coe.int/Contact/EchrContactForm/English/22> (disponibile online in caso di domande sulla Corte EDU).

3.2.2.2 Il Commissario per i diritti umani

Il Commissario per i diritti umani (nel prosieguo, il Commissario) è un'istituzione del Consiglio d'Europa che ha per mandato, tra le altre cose, di promuovere l'effettivo rispetto dei diritti umani e di fornire sostegno agli Stati membri quanto all'implementazione delle norme in materia di diritti umani definite dal Consiglio d'Europa. Il mandato gli attribuisce altresì il compito di individuare possibili lacune legislative o a livello di prassi in riferimento ai diritti umani e di fornire consigli o informazioni in merito alla loro tutela¹⁷². La durata del mandato è di sei anni¹⁷³.

164 European Human Rights Advocacy Centre, *Jafarov v. Azerbaijan*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://ehrac.org.uk/en_gb/key-ehrac-cases/jafarov-v-azerbaijan/

165 Il testo completo della sentenza è consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144124>

166 Corte europea dei diritti dell'uomo (Press Unit), Q&A – *the Infringement Procedure of the European Court of Human Rights*, 2022, pag. 2, consultabile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Infringement_Procedure_ENG.pdf

167 Il testo completo della sentenza è consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-199515>

168 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Türkiye's dismissal of European Court rulings sets dangerous precedent: UN expert*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/turkiyes-dismissal-europe-an-court-rulings-sets-dangerous-precedent-un-expert#:~:text=On%2011%20July%202022%2C%20the,Kavala%20has%20not%20been%20released>

169 Il testo completo della sentenza è consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213213>

170 Tali circostanze sono rilevanti soprattutto nel caso di quei Difensori dei diritti umani che sono dei rappresentanti legali.

171 Corte europea dei diritti dell'uomo, Contact Information, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=contact&c=>; e, Corte europea dei diritti dell'uomo, How to lodge an application, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms&c>

172 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *The Mandate*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate>

173 International Justice Resource Center, *Council of Europe Commissioner for Human Rights*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://ijrcenter.org/council-of-europe-commissioner-for-human-rights/>

Le attività del Commissario si concentrano sulle seguenti aree: visite ai Paesi e dialogo con le autorità nazionali e la società civile, produzione di rapporti tematici e consulenze sull'implementazione sistematica dei diritti umani, sensibilizzazione dell'opinione pubblica. È importante notare che il Commissario **non può agire su singole denunce**. Tuttavia, può adottare iniziative di più ampio raggio basandosi su informazioni affidabili relative a violazioni dei diritti umani di cui siano vittima singoli individui¹⁷⁴.

Per ulteriori informazioni sul Commissario (ivi incluso sull'attuale rappresentante ("Mandatario"), si visiti la pagina che segue:

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/the-commissioner>.

Il mandato di sostenere i Difensori dei diritti umani

Come indicato nella *homepage*, tra i compiti chiave compresi nel mandato del Commissario vi è il sostegno al lavoro svolto dai Difensori dei diritti umani e la loro tutela¹⁷⁵. Tale orientamento è stato ulteriormente reiterato dalla Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani del Comitato dei Ministri, la quale invita il Commissario a rafforzare il proprio ruolo in questo campo come di seguito indicato¹⁷⁶:

- ▶ continuare ad agire sulla base delle informazioni fornite dai Difensori dei diritti umani e da altri soggetti interessati;
- ▶ continuare a incontrare i Difensori dei diritti umani durante le visite nei Paesi e riferire pubblicamente sulla loro situazione¹⁷⁷;
- ▶ intervenire presso le autorità competenti e assisterle nella ricerca di soluzioni ai problemi che

i Difensori dei diritti umani potrebbero dover affrontare;

- ▶ lavorare a stretto contatto con altri attori inter-governativi competenti e collaborare con loro.

Nell'ambito del suo lavoro a sostegno e tutela dei Difensori dei diritti umani, il Commissario fornisce consigli e formula raccomandazioni (che, come suggerisce il loro nome, non sono giuridicamente vincolanti) per gli Stati membri del Consiglio d'Europa in merito ai loro obblighi in questo campo. Inoltre, il Commissario segnala problemi legati al contesto in cui i Difensori dei diritti umani si trovano ad operare, nonché eventuali situazioni di rischio. Il Commissario è intervenuto in qualità di terzo dinnanzi la Corte EDU in diversi casi che hanno visto coinvolti i Difensori dei diritti umani (si veda *infra*). Il Commissario e il suo Ufficio organizzano inoltre consultazioni tematiche con i Difensori dei diritti umani su base annua, oltre a collaborare con le Nazioni Unite e altri meccanismi regionali per fornire loro il proprio sostegno¹⁷⁸.

Lavoro pregresso relativo al sostegno ai Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione

- ▶ **Interventi come terza parte:** Il Commissario è intervenuto in qualità di terzo dinnanzi la Corte EDU in diversi casi relativi a Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione (ad es., in *Kavala c. Turchia*, *Huseynov c. Azerbaijan* e *Mammadov c. Azerbaijan*). In alcuni di questi casi (ad es., *Kavala c. Turchia*) il Commissario ha inoltre predisposto una presentazione per il Comitato dei Ministri in ottica della supervisione da parte di quest'ultimo dell'attuazione della sentenza

174 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *The Mandate*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate>

175 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Human Rights Defenders*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders>

176 Art. 4 della Dichiarazione in parola.

177 I rapporti nazionali del Commissario sono consultabili all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring>

178 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Human Rights Defenders*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders>

resa dalla Corte EDU, partecipando alla relativa procedura di infrazione¹⁷⁹.

► **Rapporti e dichiarazioni nazionali:** Nell'ambito del lavoro condotto a livello dei singoli Paesi, nei rapporti e nelle dichiarazioni redatte il Commissario ha inoltre posto l'accento sull'atteggiamento di taluni Stati membri. Nel Rapporto del 2019 sull'Ungheria, il Commissario ha sottolineato il fatto che le organizzazioni della società civile fossero oggetto di intimidazioni e di altre forme di ritorsione, esortando inoltre il governo a porre fine a tali azioni ai danni dei Difensori dei diritti umani e delle ONG e a creare un ambiente lavorativo sicuro¹⁸⁰.

► **Osservazioni/dichiarazioni sui diritti umani:** Il Commissario ha inoltre presentato diverse osservazioni e dichiarazioni relative ai Difensori dei diritti umani. Ad esempio, risale all'agosto del 2022 la pubblicazione di una dichiarazione in cui esortava gli Stati membri a fornire maggiore sostegno ai Difensori dei diritti umani russi e bielorusi, indicando delle misure minime da adottare¹⁸¹.

► **Tavole rotonde e rapporti:** Il Commissario e il suo Ufficio hanno inoltre organizzato alcune tavole rotonde sulla situazione dei Difensori dei diritti umani, redigendo successivamente delle relazioni di sintesi e presentando raccomandazioni e conclusioni sull'argomento. Ad esempio, nel 2019, l'Ufficio del Commissario ha organizzato una tavola rotonda assieme ai Difensori dei diritti umani intitolata *I Difensori dei diritti umani nell'area del Consiglio d'Europa: sfide attuali e possibili soluzioni*. In tale occasione, uno degli

argomenti di dibattito è stata la loro sicurezza e libertà, e le ritorsioni ai loro danni. Nella relazione redatta a conclusione della tavola rotonda, il Commissario ha indicato i principali argomenti e punti di discussione, concludendo la stessa con raccomandazioni basate sulle legislazioni europee e internazionali in materia di diritto umani¹⁸². Un meccanismo di questo tipo può rivelarsi estremamente importante per i Difensori dei diritti umani nell'ottica di azioni di *advocacy* a lungo termine e consolidamento di prove relative a episodi di criminalizzazione ai loro danni.

Informazioni di contatto¹⁸³

Indirizzo:

Council of Europe

Office of the Commissioner for Human Rights

67075 Strasbourg Cedex, France

Tel.: +33 (0)3 88 41 34 21

Fax: +33 (0)3 90 21 50 53

È inoltre possibile contattare il Commissario e il suo Ufficio mediante il **formulario online**,

disponibile al seguente indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/contact>.

Poiché la protezione dei Difensori dei diritti umani costituisce uno dei punti focali del mandato del Commissario, questo meccanismo potrebbe rappresentare una via interessante da vagliare per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione, in particolare in caso di azioni di advocacy a lungo termine.

179 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Human Rights Defenders*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders> e Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Commissioner Mijatović intervenes in the infringement proceedings before the European Court of Human Rights in the case of Osman Kavala v. Turkey*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-mijatovic-intervenes-in-the-infringement-proceedings-before-the-european-court-of-human-rights-in-the-case-of-osman-kavala-v-turkey>

180 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Hungary should address interconnected human rights issues in refugee protection, civil society space, independence of the judiciary and gender equality*, 2019, consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-should-address-interconnected-human-rights-issues-in-refugee-protection-civil-society-space-independence-of-the-judiciary-and-gender-equality>

181 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Support Russian and Belarusian civil societies and human rights defenders*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/support-russian-and-belarusian-civil-societies-and-human-rights-defenders>

182 Commissario per i diritti umani, *HUMAN RIGHTS DEFENDERS IN THE COUNCIL OF EUROPE AREA: Current Challenges and Possible Solutions*, 2019, pagg. 5 e 16, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/hr-defenders-in-the-coe-area-current-challenges-and-possible-solutions/168093aabf>

183 Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Contact us*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/contact>

3.2.2.3 L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la sua Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) è un organismo interno al Consiglio d'Europa che, di norma, si riunisce quattro volte l'anno a Strasburgo. È composta da 324 parlamentari provenienti dai parlamenti nazionali degli Stati membri¹⁸⁴. Uno dei compiti più importanti dell'APCE consiste nell'adozione di testi afferenti le materie trattate e, più precisamente¹⁸⁵:

- ▶ **Raccomandazioni**, le quali contengono diverse proposte che sono rivolte al Comitato dei Ministri e la cui implementazione rientra nella sfera di competenza dei governi;
- ▶ **Risoluzioni**, le quali rappresentano le decisioni adottate dall'APCE su questioni che essa è autorizzata a regolare o espressioni di opinioni delle quali essa è l'unica responsabile;
- ▶ **Pareri**, i quali vertono sulle questioni che il Comitato dei Ministri sottopone all'attenzione dell'APCE.

L'APCE ha nove commissioni generali le quali sono incaricate di redigere rapporti e monitorare la situazione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto, nell'ambito delle loro rispettive competenze¹⁸⁶. Le commissioni preparano inoltre la maggior parte dei rapporti che vengono discussi nelle sessioni plenarie dell'APCE¹⁸⁷. La commissione più rilevante per i Difensori dei diritti umani è quella per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo¹⁸⁸.

Cosa è la Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo?

La Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo (nel prosieguo, la Commissione) è una delle nove commissioni generali dell'APCE, incaricata di promuovere lo Stato di diritto e di difendere i diritti umani. Questa fornisce inoltre supporto legale all'APCE¹⁸⁹.

La Commissione si occupa di un'eterogeneità di questioni sia di natura legale che legate ai diritti umani ed ha tre sottocommissioni: la Sottocommissione sui diritti dell'uomo, la Sottocommissione sull'intelligenza artificiale e i diritti dell'uomo e la Sottocommissione sull'implementazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. A essa spetta la nomina di relatori parlamentari, i quali sono incaricati di redigere dei rapporti basati su ricerche, audizioni e scambi con esperti in materia. Tale lavoro è propedeutico alla stesura di **risoluzioni e raccomandazioni** che l'APCE rivolge agli Stati membri e ad altri organismi del Consiglio d'Europa¹⁹⁰.

Tra i relatori nominati dalla Commissione vi è il **Relatore generale sulla situazione dei Difensori dei diritti umani** (nel prosieguo, il Relatore generale). Secondo il "Programma di lavoro"¹⁹¹ della Commissione, il Relatore generale ha il mandato di intervenire in caso di atti di intimidazione e ritorsione ai danni dei Difensori dei diritti umani o

184 Consiglio d'Europa, *Parliamentary Assembly*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/parliamentary-assembly1#:~:text=The%20Parliamentary%20Assembly%20of%20the, long%20plenary%20session%20in%20Strasbourg>

185 Assemblea parlamentare, *Assembly public documents*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://pace.coe.int/en/pages/official-documents>

186 Consiglio d'Europa, *Parliamentary Assembly*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/parliamentary-assembly1#:~:text=The%20Parliamentary%20Assembly%20of%20the, long%20plenary%20session%20in%20Strasbourg>, <https://pace.coe.int/en/pages/committees>

187 Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *The general committees of the Assembly*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://pace.coe.int/en/pages/committees>

188 Un'altra commissione importante potrebbe essere quella per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Commissione di controllo). Per ulteriori informazioni al riguardo, consultare la pagina: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-4/committee-on-the-honouring-of-obligations-and-commitments-by-member-states-of-the-council-of-europe-monitoring-committee>

189 Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *Committee on Legal Affairs and Human Rights (AS/Jur)*, 2019, consultabile all'indirizzo: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-5-presentation/Jur-Presentation>

190 *Ibid.*

191 Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo, *Work Programme*, 2022, consultabile all'indirizzo: https://assembly.coe.int/Committee/JUR/Work_ProgrammeE.pdf

qualora ne venga seriamente ostacolato il lavoro. Tra i suoi compiti vi è quello di seguire le attività delle istituzioni e degli organismi interni al Consiglio d'Europa e all'ONU afferenti la situazione dei Difensori dei diritti umani, nonché di altre organizzazioni internazionali che, nell'ambito delle proprie attività, si trovino a trattare tematiche analoghe, cooperando con loro. In talune specifiche circostanze, il Relatore è autorizzato a rilasciare dichiarazioni o rivolgere appelli per loro conto, ovvero a suggerire alla Commissione di farlo¹⁹².

Cosa è stato fatto in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani

L'APCE ha adottato diverse risoluzioni in materia di Difensori dei diritti umani. Una di queste è la Risoluzione 2225 (2018) rubricata **La tutela dei Difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa**¹⁹³. In essa, l'APCE esorta gli Stati membri, tra le altre cose, a¹⁹⁴:

- ▶ rispettare le libertà fondamentali, nonché i diritti umani, dei Difensori dei diritti umani;
- ▶ non ricorrere a nessun atto intimidatorio o di ritorsione contro i Difensori dei diritti umani;
- ▶ astenersi dal sorvegliare arbitrariamente i Difensori dei diritti umani;
- ▶ garantire ai Difensori dei diritti umani accesso a rimedi interni efficaci in caso di violazione dei loro diritti.

Informazioni di contatto¹⁹⁵

Indirizzo dell'Assemblea parlamentare:
Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Avenue de l'Europe,
F-67075 Strasbourg Cedex, France
Tel.: +33 (0)3 88 41 20 00

L'Assemblea parlamentare può essere contattata anche tramite l'apposito **modulo di contatto**, accessibile alla seguente pagina:

<https://pace.coe.int/en/contact>.

La Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo¹⁹⁶(Responsabile del Segretariato):

Email: guenter.schirmer@coe.int

3.2.2.4 La Conferenza delle OING

La Conferenza delle OING (nel prosieguo, la Conferenza) funge da organismo consultivo nei riguardi del Consiglio d'Europa e ad esso fanno capo oltre 400 ONG attive a livello internazionale. La Conferenza si riunisce due volte l'anno a Strasburgo in sessione plenaria. Ad ogni modo, questa si mantiene in costante contatto con gli organismi pertinenti del Consiglio d'Europa mediante la sua Commissione permanente¹⁹⁷.

Oltre a quest'ultima, la Conferenza ha anche delle **commissioni** che vengono costituite per periodi di tempo limitati. Esse redigono rapporti, dichiarazioni, raccomandazioni e risoluzioni che vengono poi esaminate in occasione dell'Assemblea generale¹⁹⁸.

La Conferenza dispone inoltre di un **Comitato di Esperti sul diritto delle ONG**, il quale è incaricato di condurre studi di diversa natura (sia tematici che per Paese) sulle specifiche caratteristiche della legislazione afferente le ONG e la sua relativa implementazione qualora sussistano problematiche a livello di rispetto delle norme internazionali¹⁹⁹. Il

¹⁹² *Ibid.* Pagg. 11-12.

¹⁹³ Il testo della Risoluzione è consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24932&lang=en>

¹⁹⁴ Art. 5 della Dichiarazione in parola.

¹⁹⁵ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Contact, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://pace.coe.int/en/contact>; e, Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Committee on Legal Affairs and Human Rights, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-5/committee-on-legal-affairs-and-human-rights>

¹⁹⁶ Per ulteriori contatti con la Commissione affari legali, consultare la sezione "Secretariat" al seguente indirizzo: <https://pace.coe.int/en/pages/committee-5/committee-on-legal-affairs-and-human-rights>

¹⁹⁷ Europe's Human Rights Watchdog, *INGO Conference*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europewatchdog.info/en/structure/ingo-conference/>

¹⁹⁸ Consiglio d'Europa, Conferenza delle OING, *Conference of INGOs: Committees*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/ingo/committees>

¹⁹⁹ Consiglio d'Europa, Conferenza delle OING, *Expert Council on NGO Law*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>

Comitato di Esperti sul diritto delle ONG raccoglie inoltre le comunicazioni formulate dalle ONG e da altri soggetti (si vedano i contatti di cui *infra*)²⁰⁰.

Cosa è stato fatto dalla Conferenza delle OING in materia di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani

- ▶ Nel 2016, il Presidente della Conferenza ha espresso la propria preoccupazione in merito al procedimento penale che vedeva coinvolta **Valentina Cherevatenko**, Presidente della ONG Women of the Don. Proprio a causa del procedimento penale avviato contro la Cherevatenko dalle autorità russe e della possibilità che questa venisse incarcerata, nel 2017 vi è stato uno scambio di corrispondenza con l'Ambasciatore della Federazione russa. Nel luglio di quello stesso anno, il procedimento è stato archiviato²⁰¹.
- ▶ Sempre nel 2017, il Presidente della Conferenza ha espresso la propria preoccupazione riguardo la detenzione di **Taner Kiliç**, Presidente di **Amnesty International Turchia**. La Conferenza si è inoltre espressa con parole di angoscia in riferimento alla detenzione di un gruppo di Difensori dei diritti umani avvenuta in Turchia. A seguito dell'avvio di un procedimento, il gruppo è stato rilasciato. Tuttavia, le accuse formulate contro di loro non sono state ritirate²⁰².
- ▶ Nel 2019, la Commissione per i diritti umani della Conferenza ha **continuato a supportare Mehman Huseynov**, un blogger azeri e Difensore dei diritti umani detenuto in pessime condizioni in

un carcere dell'Azerbaijan. La Commissione ha **organizzato un "evento collaterale urgente"** rivolgendosi alle istituzioni competenti del Consiglio d'Europa affinché intervenissero tempestivamente²⁰³.

- ▶ Nel 2016, la Conferenza ha adottato la **Raccomandazione sulla protezione dei Difensori dei diritti umani nella regione della Transnistria della Repubblica di Moldavia** in cui chiede alle "autorità *de facto*" di tale regione di porre fine agli atti di persecuzione e accanimento ai danni dei Difensori dei diritti umani, esortando gli organismi internazionali e intergovernativi a istituire una missione d'emergenza per monitorare la situazione²⁰⁴.
- ▶ Nel 2012, la Conferenza ha adottato la **Raccomandazione sulla protezione dei Difensori dei diritti umani nella Federazione russa**, nella quale esorta quest'ultima a interrompere il procedimento penale instaurato contro il Difensore dei diritti umani Igor Kalyapin, ad adottare ogni misura necessaria atta a garantire l'integrità psicologica e fisica di tutti i Difensori dei diritti umani e ad assicurare loro condizioni di lavoro idonee²⁰⁵.
- ▶ Nel 2019, il Comitato di Esperti sul diritto delle ONG ha pubblicato uno studio tematico intitolato **Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States** (Avvalersi del diritto penale per limitare il lavoro delle ONG a sostegno dei rifugiati e di altri migranti negli Stati membri del Consiglio d'Europa)²⁰⁶.
- ▶ Nel 2020, il Comitato di Esperti sul diritto delle

200 Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, Comitato di Esperti sul diritto in materia di ONG, *Expert Council on NGO Law (brochure)*, s.d., pag. 5, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/expert-council-on-ngo-law-brochure-en/1680973972>

201 Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, *Activity Report 2017, 2018*, pagg. 3-4, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/conf-ple-2017-rapact-en/168077fb43>

202 *Ibid.* Pag. 4.

203 Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa. *Activity Report 2019 DRAFT*, s.d., pag. 5, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/conf-ple-2019-activity-report-2019-final-en/16809fd6f7>

204 Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, *Recommendation CONF/PLE(2016)REC1, Protection of Human Rights Defenders in the Transnistrian region of the Republic of Moldova: the case of "Promo LEX" Association established in the Republic of Moldova*, 2016, pag. 3, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=-0900001680684cac>

205 Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, *Recommendation CONF/PLE(2012)REC2, The Protection of Human Rights Defenders in the Russian Federation*, 2012, pag. 2, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f03ce>

206 Comitato di Esperti sul diritto in materia di ONG. *Using Criminal Law to Restrict the Work of NGOs Supporting Refugees and Other Migrants in Council of Europe Member States*, 2019, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2019-1-criminal-law-ngo-restrictions-migration/1680996969>

ONG ha pubblicato le *Linee guida sulla protezione del lavoro delle ONG a sostegno dei rifugiati e di altri migranti*²⁰⁷.

- Nel 2022, il Comitato di Esperti sul diritto delle ONG ha pubblicato uno studio tematico intitolato *The execution of judgments involving freedom of association: the impact on human rights organisations and defenders* (L'esecuzione di sentenze relative al diritto di associazione: l'impatto su organizzazioni e Difensori dei diritti umani), in cui sono incluse le raccomandazioni formulate in materia per gli attori nazionali e internazionali interessati²⁰⁸.

Informazioni di contatto²⁰⁹

La **Conferenza delle OING** può essere contattata mediante il **modulo di contatto** accessibile alla seguente pagina:

<https://www.coe.int/en/web/ingo/contact>.

Il **Presidente della Conferenza** può essere contattato mediante il **modulo di contatto** accessibile alla seguente pagina:

<https://www.coe.int/en/web/ingo/contact>.

E-mail (per contattare il **Comitato di esperti**): NGO-Unit@coe.int.

Potrebbe inoltre essere utile controllare la **Banca dati delle OING**, la quale contiene informazioni inerenti quelle OING che hanno uno status di partecipante al Consiglio d'Europa. Tra le altre cose, la banca dati contiene informazioni di contatto relative anche ai rappresentanti ufficiali di dette OING, i quali possono essere contattati direttamente²¹⁰.

3.3 Gli ordini forensi

Qualora i Difensori dei diritti umani siano degli operatori del diritto e subiscano episodi di criminalizzazione a causa delle azioni da essi adottate nello svolgimento della propria professione, gli ordini forensi potrebbero offrire loro ausilio e aiutarli nella ricerca di vie di *advocacy*. In generale, gli ordini forensi agiscono nel miglior interesse degli avvocati²¹¹, cosa che molto è relazionata alla difesa dello Stato di diritto, alla tutela dell'indipendenza della professione legale e al sostegno all'attuazione pratica dei diritti umani e alla loro difesa.

Gli ordini forensi nazionali

Ogni Paese ha un proprio ordine forense, seppur questi differiscano nella forma. Non esiste un quadro universale di riferimento che disciplini l'organizzazione degli ordini forensi nazionali. La loro struttura, le condizioni di appartenenza, l'ambito di lavoro e le attività svolte variano di Paese in Paese. In Italia, l'organismo apicale istituzionale dell'Avvocatura è Consiglio Nazionale Forense <https://www.consiglionazionaleforense.it>

Modalità di contatto

Consiglio Nazionale Forense
Via del Governo Vecchio, 3
00186 Roma
Tel: +39. 06977488

Il Consiglio degli ordini forensi d'Europa

A livello europeo, il Consiglio degli ordini forensi

207 Comitato di Esperti sul diritto in materia di ONG, *Guidelines on Protecting NGO Work in Support of Refugees and Other Migrants*, 2020, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2020-3-guidelines-on-protecting-ngo-work-in-su/16809e4a81>

208 Comitato di Esperti sul diritto in materia di ONG, *The Execution of Judgments Involving Freedom of Association: the Impact on Human Rights Organisations and Defenders*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/the-execution-of-judgments-involving-freedom-of-association-15-march-2/1680a5db86>

209 Consiglio d'Europa, Conferenza delle OING, *Contact us*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/ingo/contact>; Consiglio d'Europa, Conferenza delle OING, *Contact Gerhard Ermischer*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/ingo/contact-g-ermischer>; e, Conferenza delle OING del Consiglio d'Europa, Comitato di Esperti sul diritto in materia di ONG, *Expert Council on NGO Law (brochure)*, s.d., pag. 5, consultabile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/expert-council-on-ngo-law-brochure-en/1680973972>

210 Consiglio d'Europa, Conferenza delle OING, *Ingos Database*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/ingo/database>

211 <https://www.britannica.com/topic/bar-association>

d'Europa (CCBE) rappresenta gli ordini forensi dei 32 Stati membri e dei 12 Stati osservatori. Per appartenere al CCBE non è necessario essere uno Stato membro dell'UE. I diversi comitati che lo compongono si concentrano su differenti aree del diritto, le quali comprendono anche i diritti umani e i professionisti che operano nel settore.

I singoli avvocati membri di una delle organizzazioni nazionali possono rivolgersi al CCBE in cerca di sostegno in caso di loro criminalizzazione.

Il progetto “Difesa dei Difensori”

Una volta informato su situazioni di pericolo per avvocati impegnati nella difesa dei diritti umani (ad esempio in caso di sospensione, arresto o accanimento giudiziario da parte delle autorità ufficiali), il comitato per i diritti umani del CCBE può indirizzare delle lettere ai capi di Stato e alle altre autorità competenti per metterli al corrente della situazione di discriminazione in atto e per sensibilizzare l'opinione pubblica su una specifica situazione. Tali lettere vengono scritte su segnalazione dei media, degli ordini forensi nazionali o su richiesta diretta degli individui oggetto di criminalizzazione. Ciascun membro di un'associazione forense facente capo al CCBE può richiedere che vengano trattate le questioni da egli sollevate, essendo gli attacchi denunciati direttamente collegati all'esercizio della sua professione legale.

Ulteriori informazioni in merito al CCBE possono essere reperite nel relativo sito internet all'indirizzo <https://www.ccbe.eu/>.

Modalità di contatto:

Email: ccbe@ccbe.eu

Tel.: +32 (0)2 234 65 10

La International Bar Association

La *International Bar Association* (IBA, l'ordine forense internazionale) è un'organizzazione che

riunisce legali e ordini forensi su scala internazionale. Ne fanno parte oltre 80.000 avvocati e studi legali internazionali, nonché 190 ordini forensi e studi legali nazionali e regionali di oltre 170 Paesi. Scopo dell'IBA è influenzare gli sviluppi della riforma del diritto internazionale, l'amministrazione della giustizia, la promozione dell'indipendenza della professione legale e il sostegno all'attuazione pratica dei diritti umani²¹².

L'Istituto per i diritti umani dell'IBA (IBAHRI) è un organismo autonomo e indipendente dal punto di vista finanziario. Questo si pone come obiettivo la promozione, la tutela e l'attuazione dei diritti umani nell'ambito di un giusto Stato di diritto e l'indipendenza della magistratura e delle professioni legali in ogni parte del mondo. L'IBAHRI offre agli avvocati attività di *capacity building*, come formazione in materia di diritti umani e assistenza tecnica. Tra le altre cose, può offrire sostegno a quegli avvocati e giudici vittime di accanimento, intimidazioni o detenzione arbitrari attraverso azioni di *advocacy* e l'osservazione dello svolgimento dei processi²¹³. Ad oggi non è stata ancora riposta specifica attenzione sulla criminalizzazione degli operatori del diritto quali i Difensori dei diritti umani.

Modalità di contatto:

E-mail: iba@int-bar.org

Tel.: +44 (0) 20 7842 0090

3.4 Le ambasciate

Per quei Difensori dei diritti umani che si trovano all'estero, le ambasciate e i consolati costituiscono delle potenziali fonti di tutela. Sebbene il perimetro della tutela diplomatica e consolare sia una questione controversa (e dipenda da come viene interpretato il diritto internazionale)²¹⁴, le ambasciate e i consolati di altri Paesi possono offrire protezione e sostegno ai propri cittadini che si vedano lesi per effetto di una violazione del diritto internazionale. Il raggio d'azione delle am-

212 International Bar Association, *About the IBA*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.ibanet.org/About-the-IBA>

213 International Bar Association. 2022. *About the IBAHRI*, 2022. Consultabile all'indirizzo: <https://www.ibanet.org/IBAHRI-About>

214 Si veda, ad esempio, Künzli A., *Exercising Diplomatic Protection: The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*. *Heidelberg Journal of International Law* (2006), 2006, pagg. 321–350, consultabile all'indirizzo: https://www.zaerv.de/66_2006/66_2006_2_a_321_350.pdf

basciate è disciplinato dalla *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* (1961)²¹⁵, mentre quello dei consolati dalla *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari* (1963)²¹⁶.

La protezione consolare ha natura preventiva e dovrebbe avvenire prima dell'esperimento dei rimedi nazionali. I consoli si adoperano per rappresentare i cittadini dello Stato di riferimento qualora i loro diritti siano violati, ma non rappresentano lo Stato di per sé. Possono prestare assistenza ai cittadini in difficoltà, ad esempio attraverso la visita a quei cittadini in stato di arresto o detenzione, l'offerta di assistenza legale, il monitoraggio dei processi, la rappresentanza in sede di giudizio e la tenuta di contatti con le autorità locali.

La tutela diplomatica ha natura riparatoria: pertanto, vi si può fare ricorso solo una volta esauriti tutti i rimedi locali. Ciò significa che le ambasciate possono attivarsi solo una volta prodottasi la violazione di un diritto e dopo che la persona interessata abbia adottato ogni possibile misura nello Stato in cui tale diritto è stato violato al fine di ottenere giustizia o riparazione. Inoltre, le condizioni per poter accedere alla tutela diplomatica prevedono l'ininterrotta e indubbia nazionalità dell'individuo leso. Il danno subito deve scaturire dalla violazione del diritto internazionale da parte di un altro Stato, come avviene nel caso di diniego di giustizia o detenzione senza giusto processo²¹⁷.

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, "della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato". Ciò, alla luce del diritto alla parità di trattamento riconosciuto dall'ordinamento dell'UE, come sancito dall'art. 20, comma 2, lett. c e dall'art. 23 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*²¹⁸,

dall'art. 46 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*²¹⁹ e dalla *Direttiva 2015/637/UE*²²⁰.

Il livello di impegno profuso nei riguardi dei Difensori dei diritti umani dipende dall'approccio politico dei rispettivi Paesi d'origine. Ad esempio, potrebbe concretizzarsi nel monitoraggio dei processi o nell'accompagnamento nel processo di tutela, interventi che, a loro volta, potrebbero confluire in azioni di *advocacy* di più ampio raggio da parte dello Stato in questione (ad esempio, contribuendo a meglio indirizzare le attività dell'UPR, si veda il Capitolo 2.2.1.2). Per tutti gli Stati membri dell'UE si applicano gli *Orientamenti dell'Unione europea sui Difensori dei diritti umani*, i quali fissano dei criteri per interagire con i Difensori dei diritti umani in Paesi terzi e sostenerli (si veda il Capitolo 4.2.3). Diversi Stati al di fuori dell'UE²²¹ hanno adottato degli orientamenti specifici per le ambasciate relativi alla protezione dei Difensori dei diritti umani e all'interazione con essi. Tali raccomandazioni comprendono degli scambi regolari con loro, il monitoraggio dei processi e la tenuta di rapporti con le autorità locali. In casi estremi di criminalizzazione e violazione dei diritti di un Difensore dei diritti umani, uno Stato può, in ultima istanza, richiamare i propri diplomatici dallo Stato ove tali episodi si siano verificati. L'UE dispone di tutta una serie di strumenti di cui avvalersi per tutelare quei Difensori dei diritti umani che si trovino in pericolo, tra cui il monitoraggio dei processi o le visite durante la detenzione, facendo al contempo leva sulla diplomazia pubblica e privata per far emergere singoli casi di Difensori dei diritti umani in pericolo.

Per poter accedere alle vie di tutela da parte di consolati e ambasciate, può essere utile raccomandare di creare una rete e dei canali di dialogo con le istituzioni sulla situazione dei Difensori dei diritti umani e dei diritti umani in generale prima che si verifichino episodi di criminalizzazione.

215 Consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

216 Consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf

217 Confederazione svizzera, Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/osservanza-promozione/protezione-diplomatica-consolare/condizioni-protezione-diplomatica.html>

218 Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

219 Consultabile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

220 Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32015L0637>

221 Ad esempio: Canada, Norvegia, Stati Uniti, Regno Unito e Svizzera.

4. L'Unione europea

4.1 La legislazione

Con i suoi 27 Stati membri (dato aggiornato al 2022), l'UE esercita un'ampia sfera di influenza. Ciascuno Stato membro è vincolato alla legislazione dell'UE, vigendo il **primato** del diritto dell'Unione rispetto al diritto nazionale. Ciò significa che, in caso di conflitto tra una disposizione di rango europeo e una di rango nazionale, la prima prevarrà sulla seconda e verrà applicata al posto di questa²²². Le disposizioni legislative analizzate nella presente sezione sono pertanto giuridicamente vincolanti per gli Stati membri dell'UE (compresa l'Italia). L'UE può garantire la tutela dei Difensori dei diritti umani mediante testi giuridici come la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), ovvero attraverso il meccanismo ProtectDefenders.eu, volto all'adozione, su scala nazionale, di misure di protezione urgenti per l'appunto a loro tutela. L'UE offre inoltre ai Difensori dei diritti umani sostegno sia politico, assegnando ogni anno il Premio Sakharov, sia pubblico, attraverso pubblicazioni, osservazioni elettorali ed altro ancora²²³.

L'UE si è poi dotata di due importanti strumenti legislativi volti al contrasto dell'immigrazione irregolare, conosciuti come "Pacchetto favoreggiatori". Tuttavia, la tutela legale prevista in tali strumenti per i Difensori dei diritti dei migranti è inadeguata. In taluni Stati membri, tra cui anche l'Italia, o la Grecia, tale inadeguatezza sfocia spesso in episodi di criminalizzazione ai loro danni (si veda il Capitolo 5.2.1). Inoltre, le pubblicazioni dell'UE dedicate ai Difensori dei diritti umani in Paesi terzi (come gli Orientamenti dell'UE in materia di Difensori dei diritti umani) sono più numerose rispetto a quelle sui Difensori dei diritti umani

oggetto di criminalizzazione all'interno dell'UE; il che significa che potrebbe essere più difficoltoso per un Difensore dei diritti umani che sia cittadino dell'UE o che vi risieda contare sul sostegno dell'UE stessa (si veda il Capitolo 4.2.3).

I meccanismi di protezione dei Difensori dei diritti umani a disposizione, unitamente a delucidazioni inerenti il quadro giuridico europeo in materia di criminalizzazione saranno analizzati nel dettaglio più avanti, sempre all'interno di questo capitolo.

4.1.1 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Tutti i cittadini dell'Unione europea (vale a dire, di ognuno dei suoi Stati membri) godono di taluni diritti e libertà derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui **status giuridico è analogo a quello dei Trattati dell'UE**. La Carta è uno dei testi legali più rilevanti all'interno della legislazione comunitaria, alle cui disposizioni devono attenersi tutti gli Stati membri²²⁴. I diritti e le garanzie di base contenute in tale Carta ispirano tutto il diritto unionale e, di conseguenza, è quanto mai importante averne contezza. I predetti diritti trovano applicazione e possono essere fatti valere dinanzi a un tribunale nazionale ogni qualvolta uno Stato membro li infranga al momento di **applicare il diritto comunitario**²²⁵. Ciò significa che gli Stati membri sono tenuti a rispettarli all'atto del recepimento del diritto dell'UE nell'ordinamento interno e possono essere chiamati a rispondere di eventuali violazioni della Carta qualora ciò non avvenga. Infatti, il rispetto dei diritti previsti dalla Carta può essere invocato davanti ad un giudice nazionale qualora il diritto interno si ponga in contrasto con questi. Nella Carta sono elencati diversi diritti fondamentali che i Difensori dei diritti umani dovrebbero tenere a mente in caso di cri-

222 Sito internet dell'Unione europea. Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/primacy-of-eu-law-precedence-supremacy.html>

223 Sito internet del Parlamento europeo. *Premio Sakharov*. Consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/it/home>

224 Unione europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2009, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

225 Commissione europea. *Quando si usa la carta?* Consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/when-does-charter-apply_it

minalizzazione. Ciò significa che, per opporsi ad atti di criminalizzazione, i diritti sanciti nella Carta possono essere fatti valere in tribunale (si veda il Capitolo 4.1.2). Tuttavia, qualora uno dei diritti sanciti nella Carta sia violato da uno Stato membro per ragioni non vincolate all'attuazione del diritto comunitario, si dovrà ricorrere ai tribunali nazionali ai sensi della Costituzione o del diritto interno dello Stato in questione²²⁶.

Di seguito sono elencati i diritti più pertinenti in caso di criminalizzazione. È importante tenere a mente che, indipendentemente dal luogo dell'UE in cui ci si trovi, chiunque viva, risieda o circoli nel suo territorio (comprese le persone in movimento prive di documenti) gode dei diritti sotto riportati e di altri ancora.

- ▶ “La **dignità umana** è inviolabile” e deve essere tutelata. (Art. 1)
- ▶ “Ogni individuo ha **diritto alla vita**” e nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato. (Art. 2)
- ▶ “Ogni individuo ha diritto alla propria **integrità fisica e psichica**”. (Art. 3)
- ▶ “Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”. (Art. 4)
- ▶ “Ogni individuo ha diritto alla **libertà e alla sicurezza**”. (Art. 6)
- ▶ “Ogni individuo ha **diritto al rispetto della propria vita privata e familiare**, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni”. (Art. 7)
- ▶ “Ogni individuo ha **diritto alla protezione dei dati di carattere personale** che lo riguardano” e tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. (Art. 8)
- ▶ “Ogni individuo ha diritto alla **libertà di pensiero, di coscienza e di religione**”, nonché il diritto all'obiezione di coscienza secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. (Art. 10)
- ▶ “Ogni individuo ha **diritto alla libertà di espressione**. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera”. Vanno inoltre rispettati la libertà dei media e il loro pluralismo. (Art. 11)
- ▶ “Ogni individuo ha **diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione** a tutti i livelli” e, segnatamente, in campo politico, sindacale e civico. (Art. 12)
- ▶ “Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei **beni** che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità”. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di **pubblico interesse**, nei casi e nei modi previsti dalla **legge** e contro il pagamento di una giusta indennità per la perdita della stessa. (Art. 17)
- ▶ Il **diritto di asilo** è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 1951 e dai Trattati dell'UE. (Art. 18)
- ▶ “Le **espulsioni collettive** sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”. (Art. 19)
- ▶ “Tutte le persone sono **uguali davanti alla legge**”. (Art. 20)
- ▶ Ogni individuo ha diritto a una buona amministrazione e, segnatamente, a che “le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione”. (Art. 41)
- ▶ Qualsiasi persona (anche giuridica) che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il **diritto di accedere ai documenti** degli organi comunitari, indipendentemente dal mezzo utilizzato. (Art. 42)
- ▶ Qualsiasi persona ha il diritto di **sottoporre** al mediatore dell'Unione **casi di cattiva amministrazione** nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari (salvo la Corte di giustizia dell'UE). (Art. 43)
- ▶ Qualsiasi persona (anche giuridica) che risieda

²²⁶ Commissione europea. *Come segnalare una violazione dei tuoi diritti*. Consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/how-report-breach-your-rights_it

o abbia la sede sociale in uno Stato membro “ha il **diritto di presentare una petizione**” (inviando una richiesta o una denuncia in merito a questioni afferenti il diritto unionale) al Parlamento europeo. (Art. 44)

- ▶ Ogni individuo ha “**diritto a un ricorso effettivo** dinanzi a un giudice e a che la sua causa sia esaminata equamente”, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, è concesso il patrocinio a spese dello Stato. (Art. 47)
- ▶ Ogni imputato è “**considerato innocente** fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata”; inoltre, la Carta garantisce a ogni imputato il rispetto del diritto alla difesa. (Art. 48)
- ▶ Nessuno può essere condannato per un reato che, al momento in cui è stato commesso, non era considerato tale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile nel momento in cui il reato è stato commesso. Le **pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato**. (Art. 49)
- ▶ Nessuno può essere **perseguito o condannato** per un reato per il quale “è già stato assolto o condannato **a seguito di una sentenza penale** nell’Unione conformemente alla legge”. (Art. 50)
- ▶ Eventuali **limitazioni all’esercizio dei diritti riconosciuti** dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Inoltre, tali limitazioni devono rispettare il principio di **proporzionalità** e possono essere apportate solo laddove siano “necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”. (Art. 52)
- ▶ Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, anche da altri trattati internazionali. (Art. 53)

4.1.2 Il *Facilitators Package*

Il c.d. “*Facilitators Package*”, è il nome dato a due strumenti legislativi che, assieme, definiscono la posizione giuridica dell’UE in materia di traffico di migranti. Tale pacchetto fissa gli standard minimi che gli Stati membri dell’UE devono rispettare nel legiferare in questo ambito. Tuttavia, le divergenze interpretative degli Stati rispetto a questi due documenti si traducono, nel caso di diversi di essi, in un aumento degli episodi di criminalizzazione delle persone e delle organizzazioni che offrono sostegno umanitario alle persone in movimento. Tale aumento è il risultato dell’indulgenza concessa agli Stati membri dal Pacchetto: vi sono infatti diverse sezioni chiave che, a causa della loro ambiguità, consentono loro di delineare una legislazione a contrasto del traffico che non esime gli operatori umanitari dal rischio di essere criminalizzati in quanto trafficanti. Spesso, una legislazione non in grado di tutelare i Difensori dei diritti umani può essere il risultato del clima politico di un dato Paese: se i legislatori sono contrari alla migrazione e ai Difensori dei diritti umani che si occupano delle persone in movimento, il *Facilitators Package* offre loro la libertà di legiferare senza la necessità di prevedere tutele per questi ultimi, con la loro conseguente criminalizzazione. Ciò fa sì che, in diversi Paesi dell’UE, i Difensori dei diritti umani, le organizzazioni della società civile ed altri membri della società civile si trovino a operare in un contesto incerto, con il timore costante di essere oggetto di criminalizzazione per il loro operato. Il *Facilitators Package* riunisce i seguenti strumenti legislativi:

- ▶ La **Direttiva 2002/90/CE** del 28 novembre 2002, la quale definisce il concetto di favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali, tracciando altresì il perimetro del reato di favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali delle persone in movimento²²⁷.
- ▶ La **Decisione quadro 2002/946/GAI**: tale decisione è stata adottata congiuntamente alla direttiva sopra menzionata e definisce le sanzioni

²²⁷ Consiglio dell’Unione europea, *Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, 2002, consultabile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0090&lang1=IT&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&csrf=bfe5dc89-9712-45bf-905d-b623327c464c>

minime in caso di reati ai sensi della Direttiva 2002/90/CE²²⁸.

L'articolo 1 della Direttiva 2002/90/CE definisce il reato di traffico di migranti. Le molteplici differenze chiave tra questa direttiva e il corrispondente Protocollo ONU delineano un quadro normativo privo di tutele adeguate per i Difensori dei diritti umani. L'art. 1, comma 1 della Direttiva 2002/90/CE prevede l'applicazione di sanzioni appropriate da parte di uno Stato membro nei confronti di:

“(a) **chiunque** intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad **entrare o a transitare** nel territorio di uno Stato membro **in violazione della legislazione di detto Stato** relativa all'ingresso o al transito degli stranieri;
(b) chiunque intenzionalmente aiuti, a **scopo di lucro**, una persona che non sia cittadino di uno Stato membro a **soggiornare** nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa al soggiorno degli stranieri”.

Segnatamente, l'intenzione di trarre dei benefici economici è condizione necessaria per il solo reato di favoreggiamento del soggiorno illegale in uno Stato membro dell'UE, mentre non lo è nel caso del reato di favoreggiamento dell'ingresso o del transito illegali. Ciò significa che quelle persone che prestano assistenza umanitaria a persone in movimento che entrano nel territorio di uno Stato membro senza perseguire interessi economici possono essere considerate per legge dei “trafficienti” ai sensi della Direttiva *de quo* e, come tali, venire sanzionate. L'articolo 1, comma 2 prevede una salvaguardia opzionale, che gli Stati membri possono o meno adottare, per evitare che i Difensori dei diritti umani siano criminalizzati in quanto trafficanti. Sono sette gli Stati membri dell'UE ad aver adottato il *Facilitators Package* prevedendo l'eccezione dell'assistenza umanitaria. Questi sono il Belgio,

la Spagna, l'Italia, la Grecia (ma soltanto in caso di operazioni di ricerca e soccorso in mare), la Finlandia, Malta e il Regno Unito (prima che lasciasse l'UE)²²⁹. L'articolo 1, comma 2, recita quanto segue: “Ciascuno Stato membro **può** decidere di non adottare sanzioni riguardo ai comportamenti di cui al comma 1, lettera a), applicando la legislazione e la prassi nazionali **nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata**”.

Questa sezione sembra riconoscere la debolezza dell'art. 1, comma 1 e consente agli Stati membri di prevedere delle eccezioni in modo da tutelare i Difensori dei diritti umani da possibili episodi di criminalizzazione ai sensi della Direttiva; tuttavia, tali eccezioni non costituiscono un **obbligo** normativo, diversamente da quanto avviene nel caso del Protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (si veda il Capitolo 2.1.4). Nella definizione di traffico offerta dal Protocollo delle Nazioni Unite, per poter essere considerati dei trafficanti, il favoreggiamento dell'ingresso illegale di persone in movimento deve essere accompagnato dalla ricerca di vantaggi economici. L'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine ha pubblicato delle Linee guida inerenti tale Protocollo che confermano il fatto che la previsione dell'intenzionalità di ottenere dei vantaggi economici nella definizione stessa di trafficante aveva come scopo quello di garantire che i Difensori dei diritti umani non venissero sanzionati ai sensi del Protocollo per il lavoro da loro prestato su base volontaria²³⁰.

Poiché la Direttiva UE non prevede degli obblighi giuridici a carico degli Stati membri quando si tratta di tutelare i Difensori dei diritti umani da accuse di criminalizzazione per aver favorito il transito o l'ingresso illegale, spetta a ciascuno di

228 Consiglio dell'Unione europea, 2002/946/GAI: *Decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, 2002, consultabile all'indirizzo: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/946/oj

229 Commissione europea, *Refit Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package*, 2017, pag. 15, consultabile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)117&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)117&lang=en)

230 Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine, *Legislative Guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, 2002, consultabile all'indirizzo: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>

detti Stati decidere se tutelare per legge i Difensori dei diritti umani da tale rischio all'atto del recepimento del diritto comunitario in quello nazionale. Inoltre, le Direttive dell'Unione europea lasciano un certo margine agli Stati membri affinché questi possano attuare norme supplementari in materia, una volta recepita la Direttiva in questione nel diritto nazionale. Ciò significa che la legislazione in materia di traffico di migranti può variare sensibilmente in base allo Stato membri e in taluni di questi non sono previste esenzioni analoghe a quella di cui all'art.1, comma 2 della Direttiva, esponendo in tal modo i Difensori dei diritti umani al rischio di venire criminalizzati perché trafficanti.

Alla luce di tali considerazioni, molti Difensori dei diritti umani si sono opposti ad esso e le critiche da loro mosse sono state prese in debita considerazione dalla Commissione europea, tanto che, nel 2017, questa ha effettuato una valutazione d'impatto del *Facilitators Package* a esito della quale la medesima ha riconosciuto le pericolose lacune presenti a livello legislativo, concludendo, tuttavia, che non vi fosse bisogno di una revisione in tal senso²³¹. Piuttosto che apportare modifiche alla legge di per sé, l'UE ha iniziato a delineare una politica tesa ad aiutare gli Stati membri a meglio recepire nel diritto nazionale le norme UE. Ne è un esempio la Risoluzione sugli Orientamenti per gli Stati membri per evitare la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria²³². Tuttavia, nel 2018, il Dipartimento tematico diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo ha commissionato uno studio del *Facilitators Package* in cui questo viene definito un esempio di "cattiva legislazione" (cosa mai avvenuta prima, negli studi promossi dall'UE), chiedendone come tale la revisione²³³. Tale studio, che ne aggiorna altri

precedenti commissionati dal Parlamento, palesa un cambiamento di opinione da parte dell'UE sulle norme in tema di favoreggiamento, motivato dalle rimozioni dei Difensori dei diritti umani e degli accademici che ne hanno documentato le storie e si sono battuti per loro. I risultati dello studio condotto nel 2018 sembrerebbero quindi suggerire che in futuro vi possa essere margine per una revisione del *Facilitators Package*, ragion per cui i Difensori dei diritti umani dovrebbero continuare a fare pressioni in tal senso, scrivendo ai funzionari UE, documentando e (laddove possibile) pubblicando episodi personali di criminalizzazione scaturiti dall'attuazione del diritto UE, nonché chiedendo all'UE di modificare tale strumento legislativo²³⁴.

4.1.3 La proposta di direttiva anti-SLAPP a tutela dei Difensori dei diritti umani

Come detto in precedenza (si veda l'introduzione), l'acronimo SLAPP sta per azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (dall'inglese *Strategic lawsuit against public participation*) e si riferisce a quelle azioni legali basate su fatti non comprovati che, tuttavia, vengono avviate contro i partecipanti pubblici (ovvero, persone che lavorano nell'interesse pubblico, in particolare i giornalisti e i Difensori dei diritti umani), e che spesso vertono su rivendicazioni non veritiere e sono motivate dal desiderio politico di intralciare il lavoro di tali individui costringendoli a far fronte alle spese legali e ad altre difficoltà. Le SLAPP costituiscono un classico esempio di criminalizzazione subita dai Difensori dei diritti umani in Europa. Ciò lo si deve al fatto che fare causa a un Difensore dei diritti umani o a un'organizzazione di Difensori dei diritti umani

231 Commissione europea, *Refit Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package*, 2017, consultabile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)117&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)117&lang=en)

232 Commissione europea, *Orientamenti della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*, 2020/C 323/01, 2020, consultabile all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52020XC1001(01))

233 Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update*, 2018, consultabile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU\(2018\)608838_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU(2018)608838_EN.pdf)

234 Sito internet della Commissione europea. *Petizioni all'UE*. Consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/about-european-commission/get-involved/petition-eu_it

rappresenta un modo molto efficace per ostacolare l'operato. Infatti, indipendentemente dall'esito di una controversia, preparare una difesa legale solida richiede soldi e tempo. Ciò significa che quei Difensori dei diritti umani impegnati a difendersi contro le SLAPP spesso non sono in grado, nel mentre, di lavorare a pieno regime, ammesso e non concesso che riescano a farlo almeno in minima parte. Nel lungo termine, ciò può far insorgere ulteriori difficoltà a operare nell'ambito dei diritti umani, comportando finanche la totale cessazione della propria attività. Inoltre, le parti che intraprendono cause di questo tipo contro i Difensori dei diritti umani godono spesso del sostegno dei bilanci statali; il che significa che le risorse a loro disposizione, nonché l'influenza che possono esercitare, sono di gran lunga superiori a quelle dei Difensori dei diritti umani loro bersaglio, determinando così uno squilibrio di potere lungo l'intero procedimento giudiziario.

Sebbene nell'attualità non vi sia una normativa europea volta specificamente a tutelare i Difensori dei diritti umani da episodi di criminalizzazione in seno all'UE, all'inizio di quest'anno la Commissione JURI del Parlamento europeo (si veda il Capitolo 4.2.6) ha proposto una direttiva mirante a tutelare i giornalisti e i Difensori dei diritti umani dalle SLAPP. Tale direttiva introdurrebbe le seguenti tutele:

- ▶ In caso di SLAPP prive di un reale fondamento giuridico e di carattere **transfrontaliero** (ovvero, qualora un cittadino di uno Stato membro sia perseguito in un altro Stato membro), i giudici avrebbero la facoltà di optare per il loro rigetto anticipato qualora il Difensore dei diritti umani coinvolto ne facesse richiesta.
- ▶ In caso di rigetto, alla parte che ha mosso le accuse sarebbe richiesto di farsi carico di tutte le spese procedurali (oneri dei legali, ecc.) del

caso e/o a corrispondere un risarcimento economico al Difensore dei diritti umani, qualora così sia disposto.

- ▶ Il Difensore dei diritti umani in questione potrebbe pertanto ricevere un risarcimento.
- ▶ Il tribunale potrebbe inoltre imporre multe o sanzioni di altro tipo alla parte attrice, così da scoraggiare futuri casi di SLAPP²³⁵.

Questa proposta di direttiva dimostra che molti eurodeputati sono consapevoli degli episodi di criminalizzazione cui sono vittima i Difensori dei diritti umani e si mostrano solidali con essi. Inoltre, molti dei membri della Commissione JURI sono piuttosto espliciti nel sostenere i Difensori dei diritti umani contro le SLAPP²³⁶. Tuttavia, pur essendo vero che questa proposta di direttiva potrebbe senz'altro aiutare sia loro che i giornalisti vittime di SLAPP, essa presenta diversi svantaggi. L'aspetto più importante è che la direttiva troverebbe applicazione soltanto in quei casi in cui si rilevi la presenza di un **elemento transfrontaliero**. Ciò comporta l'automatica esclusione di molti casi di SLAPP dal raggio di azione della direttiva in esame, non includendo quei casi in cui i Difensori dei diritti umani e i giornalisti sono sotto attacco nel Paese di residenza/stabilimento. Qualora la direttiva entrasse in vigore così come è, i Difensori dei diritti umani e i giornalisti sarebbero lasciati sprovvisti di tutele, a meno che non diventino il bersaglio di una SLAPP in un altro Paese. Inoltre, la direttiva in esame, qualora fosse approvata, impiegherebbe anni a entrare in vigore. Ad oggi, essa è stata proposta dalla Commissione europea e revisionata dal Parlamento europeo, ma mancano ancora numerosi altri passaggi dell'iter legislativo²³⁷. Non vi sono garanzie circa la sua approvazione da parte dell'UE e, anche qualora ciò avvenisse, ci vorranno ulteriori anni prima che entri in vigore. A quel punto, gli Stati membri la dovranno

235 Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi* ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"), 2022, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>

236 Parlamento europeo, MEPs want protection for media, NGOs and civil society from abusive lawsuits, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211006IPR14311/meps-want-protection-for-media-ngos-and-civil-society-from-abusive-lawsuits>

237 Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) [EU Legislation in Progress], 2022, consultabile all'indirizzo: <https://epthinktank.eu/2022/10/03/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapps-eu-legislation-in-progress/>

recepire nei propri ordinamenti nazionali, passaggio che richiederà ancora più tempo.

Così come è nell'attualità, la proposta di direttiva in esame non garantisce una protezione di ampia portata a tutti i Difensori dei diritti umani e ai giornalisti dell'UE. Di conseguenza, non costituisce uno strumento su cui questi possano fare affidamento. Tuttavia, qualsiasi tentativo dell'UE di legiferare in favore dei Difensori dei diritti umani merita di essere preso in esame da questi ultimi, dai giornalisti e da chi li difende e sostiene. Sebbene la legislazione sia attualmente incompleta, contattando i membri della Commissione JURI e raccontando loro le proprie storie di criminalizzazione, così da delineare il tipo di tutela necessaria, i Difensori dei diritti umani potrebbero influenzarne gli sviluppi, richiedendo che nelle future versioni revisionate venga prevista un'adeguata tutela nei loro confronti²³⁸. Ulteriori forme di *advocacy* a livello internazionale potrebbero aiutare a rendere manifeste agli occhi degli europarlamentari le inadeguatezze dell'attuale legislazione (per ulteriori informazioni in merito alle azioni di *advocacy* condotte con gli europarlamentari o con le commissioni del Parlamento europeo, si veda il Capitolo 4.2.6).

Una possibile via di *advocacy* è quella con la Coalizione europea anti-SLAPP (CASE). La CASE è una coalizione di ONG europee impegnate a contrastare le SLAPP mediante un triplice approccio che si compone delle seguenti fasi:

- ▶ identificare e smascherare coloro che si servono delle SLAPP;
- ▶ fornire risorse alle vittime delle SLAPP, mettendole in contatto con legali, ONG, organizzazioni di *advocacy* e, di quando in quando, destinando loro stanziamenti di emergenza;
- ▶ sostenere una riforma della legge volta a meglio tutelare le vittime delle SLAPP²³⁹.

La CASE offre inoltre a tali vittime l'opportunità di tenere traccia dei casi che le riguardano così da creare una solida raccolta di SLAPP da poter utilizzare nelle campagne di *advocacy*. Essa costituisce quindi una valida risorsa per quei Difensori dei diritti umani vittime delle SLAPP, avendo questa lo scopo di dare risonanza alle loro istanze e garantire che i responsabili vengano smascherati, oltre che di fare pressione sui legislatori europei affinché prevedano delle tutele adeguate per le vittime di SLAPP. Per contattare e collaborare con la CASE, è possibile visitare il relativo sito internet alla pagina <https://www.the-case.eu/contact-us>.

4.1.4 Il Regolamento dell'Unione europea sulla protezione dei dati

Talune forme di criminalizzazione costituiscono delle violazioni della legislazione in materia di protezione dei dati²⁴⁰. Poiché le disposizioni nazionali sulla protezione dei dati negli Stati membri dell'UE sono vincolate alla legislazione unionale, i diritti più rilevanti in materia per i Difensori dei diritti umani sono quelli sanciti nel regolamento dell'Unione europea sulla protezione dei dati, i quali verranno analizzati nel prosieguo.

Il regolamento più importante per i Difensori dei diritti umani è il **Regolamento generale sulla protezione dei dati**. Il suo nome ufficiale è *Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*²⁴¹. Esso disciplina qualsivoglia azione adottata da individui, organizzazioni o società che riguardi i dati personali di qualunque individuo all'interno dell'Unione europea²⁴². Trattandosi di un regolamento, è giuridicamente vincolante, ha carattere esecutivo e da esso derivano responsabilità consolidate.

238 L'elenco dei membri della Commissione JURI e dei loro recapiti è disponibile alla seguente pagina: <https://www.europarl.europa.eu/com-mittees/en/juri/home/members>

239 Sito internet della Coalizione europea anti-SLAPP, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.the-case.eu/>

240 Come ad esempio nel caso di controllo e screening dei telefoni dei Difensori dei diritti umani.

241 Per la versione integrale del testo giuridico, si veda: *Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (Testo rilevante ai fini del SEE)*. Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>

242 Commissione europea, *Che cosa disciplina il regolamento generale sulla protezione dei dati?*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-does-general-data-protection-regulation-gdpr-govern_it

Inoltre, trova applicazione in tutti gli Stati membri, nonché nei riguardi di tutte le istituzioni dell'UE²⁴³.

Nell'ambito della criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani, la parte più rilevante del regolamento è quella a partire dal Capitolo III, ove si stabiliscono i diritti dell'interessato (in questo caso, il soggetto i cui dati sono stati raccolti e trattati). Gli articoli riportati di seguito sono quelli di maggior rilievo²⁴⁴:

- ▶ Art. 12, comma 1: **Diritto a essere informati** circa la raccolta, il trattamento e la profilazione dei dati personali "in **forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile**, con un linguaggio semplice e chiaro" e in **forma scritta**.
- ▶ Art. 13: **Diritto a essere informato** in caso di raccolta presso l'interessato di dati che lo riguardano²⁴⁵.
- ▶ Art. 15: **Diritto di accesso** dell'interessato ai dati e alle informazioni trattate che lo riguardano.
- ▶ Art. 16: **Diritto di rettifica** dei dati personali inesatti che riguardano l'interessato e **diritto di ottenere l'integrazione** dei dati personali incompleti.
- ▶ Art. 17: **Diritto alla cancellazione** ("diritto all'oblio")²⁴⁶,
- ▶ Art. 18: **Diritto di limitazione di trattamento**.
- ▶ Art. 21: **Diritto di opposizione** al trattamento dei propri dati personali.
- ▶ Art. 22: **Diritto di non essere sottoposto a una decisione** basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione.
- ▶ Art. 23: Questo articolo disciplina le **limitazioni ai predetti diritti** nella misura in cui la "limitazione rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica".

Sono altresì rilevanti i seguenti articoli:

- ▶ Art. 6, comma 1, lett. a: Tale articolo consente

il trattamento dei dati personali soltanto previo **consenso dell'interessato**. Fanno eccezione: la necessità di dare esecuzione a un contratto (art. 6, comma 1, lett. b), la salvaguardia "degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica" (art. 6, comma 1, lett. d) o di un compito di interesse pubblico (art. 6, comma 1, lett. e).

- ▶ Art. 9: Tale articolo impone delle limitazioni rigide al **trattamento di categorie particolari di dati personali**. Tali categorie sono: "dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale", nonché il trattamento "di dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona".
- ▶ Art. 10: "Il trattamento dei dati personali **relativi a condanne penali e reati o a connesse misure di sicurezza**²⁴⁷ [...] deve avvenire soltanto **sotto il controllo dell'autorità pubblica** o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda **garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati**. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica".
- ▶ **Il trasferimento dei dati personali a un Paese terzo o a un'organizzazione internazionale** è disciplinato dall'art. 44.
- ▶ Art. 77: **Diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo**.
- ▶ Art. 79: **Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo nei confronti del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento** dei dati personali.

Nell'ambito della protezione dei dati personali, per illustrare i relativi diritti e la legislazione in materia, sono di norma impiegati taluni termini chiave

243 Unione europea, *Regolamenti, direttive e altri atti*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_it

244 *Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (Testo rilevante ai fini del SEE)*. Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

245 Per dettagli circa le informazioni da fornire, si veda il testo giuridico originale.

246 Per dettagli circa le condizioni di cancellazione, si veda il testo giuridico originale.

247 Le indagini che vedono coinvolti i Difensori dei diritti umani, ovvero gli episodi di criminalizzazione che li riguardano, spesso sono correlati ad accuse di reato; per ulteriori informazioni al riguardo, si vedano, ad esempio, il Capitolo 3.1.4 e il Capitolo 7.1.2.

(si veda inoltre il Capitolo 5.5). Pertanto, in questa sede verranno illustrati i più rilevanti²⁴⁸.

Per **trattamento dei dati personali** si intende qualsiasi azione adottata in riferimento ai dati personali, ivi inclusa “la raccolta, la registrazione, l’organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l’adattamento o la modifica, il recupero, la consultazione, l’uso, la divulgazione mediante trasmissione, diffusione o messa a disposizione in altro modo, l’allineamento o la combinazione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione”. Ciò comprende operazioni compiute con o senza l’ausilio di processi automatizzati (art. 4, comma 2).

Il **responsabile del trattamento** dei dati è un individuo, ovvero un organismo governativo o non governativo, che decide in merito al trattamento dei dati personali (art. 4, comma 7).

Il **responsabile del trattamento** dei dati è un individuo, ovvero un organismo governativo o non governativo, che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento (art. 4, comma 8).

4.2 I meccanismi

All’interno dell’UE esistono diversi meccanismi volti a tutelare i Difensori dei diritti umani e ad affermarne i diritti. Alcuni di essi offrono protezione all’interno del territorio comunitario, mentre altri al di fuori di esso.

4.2.1 L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali

L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha come missione “promuovere e tutelare”²⁴⁹ i diritti fondamentali sanciti nella *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*. Nell’ambito di tale mandato, particolare enfasi viene posta sulla lotta alle discriminazioni, sulla protezione dei dati personali e sull’accesso alla giustizia. Il lavoro dell’agenzia avviene soprattutto a livello di *advocacy*, con la raccolta e l’analisi di dati utili a informare il processo decisionale e legislativo, di cui monitora l’attuazione a livello locale e internazionale²⁵⁰. Oltre a mettere in contatto tra loro i diversi attori che operano nell’ambito dei diritti fondamentali, con cadenza regolare questa sviluppa anche programmi di formazione, materiali informativi e relazioni²⁵¹.

In che modo la FRA può sostenere i Difensori dei diritti umani?

Oltre a occuparsi di sistemi e di Difensori dei diritti umani²⁵², l’agenzia si occupa anche di asilo, migrazione e frontiere²⁵³. In riferimento a questo specifico ambito, pubblica con cadenza regolare notizie, analisi e relazioni, chiedendo spesso il contributo della società civile. Tali relazioni possono costituire un prezioso strumento di *advocacy*, considerata la portata e la considerazione di cui queste godono, anche sul piano politico. La FRA spesso presenta i risultati di queste relazioni ai governi nazionali o in occasione di conferenze, realizzando incontri e attività formative basate

248 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (Testo rilevante ai fini del SEE). Consultabile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

249 Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Informazioni sulla FRA, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/about-fra>

250 Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Informazioni sulla FRA, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/about-fra>; Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *What we do*, consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/about-fra/what-we-do>

251 Per una panoramica su tali materiali, si veda: Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *FRA material and resources on the Charter*, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/fra-charter-resources>

252 Per ulteriori informazioni, si veda: Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Sostegno ai sistemi e ai Difensori dei diritti umani*, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/themes/support-human-rights-systems-and-defenders>

253 Per ulteriori informazioni, si veda: Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Asilo, migrazione e frontiere*, s.d., consultabile all’indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/themes/asylum-migration-and-borders>

per l'appunto sugli esiti delle ricerche condotte, sia con i parlamentari, sia con le istituzioni dell'UE, sia con altri organismi internazionali, come il Consiglio d'Europa²⁵⁴. Di particolare interesse sono le relazioni sullo stato della società civile, con un focus su diversi Paesi dell'UE, relative a tematiche quali la riduzione dello spazio a sua disposizione e gli sviluppi legislativi che limitano o tutelano il lavoro dei Difensori dei diritti umani²⁵⁵, nonché aggiornamenti periodici sulle missioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo e il loro status giuridico²⁵⁶. L'agenzia è anche impegnata a migliorare l'efficacia delle Istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), stilando ad esempio delle relazioni sul loro operato e sulle sfide da affrontare, nonché sullo stato di accreditamento dei Mediatori nazionali²⁵⁷. Per un elenco completo delle agenzie, delle pubblicazioni e dei webinar di maggior rilievo per la società civile, si veda: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/library>.

Come fare per collaborare con la FRA?

Oltre a seguirne l'attività *online* così da restare aggiornati in caso di richieste di contributi alla società civile, la FRA può essere contattata attraverso il modulo di contatto disponibile sul suo sito internet. Inoltre, questa dispone di una **Piattaforma per la società civile e i diritti fondamentali** che, a suo

giudizio, costituisce il canale preferenziale per cooperare con la società civile. Essa permetterebbe di scambiare informazioni, consentendo agli attori della società civile di offrire all'agenzia il proprio contributo su questioni di rilievo, fornendo delle consulenze strategiche. Inoltre, l'agenzia cerca di supportare le organizzazioni aderenti alla piattaforma mettendo a loro disposizione strumenti, materiali e webinar e aumentando le occasioni di scambio²⁵⁸. Sebbene vi siano degli specifici criteri di registrazione da rispettare affinché un'organizzazione possa essere ammessa alla piattaforma²⁵⁹, il processo di registrazione può essere avviato con facilità attraverso il sondaggio disponibile al seguente link: <https://fra.europa.eu/surveys/index.php/546734/lang-en>.

Informazioni di contatto

Sito internet: <https://fra.europa.eu/en>

Modulo di contatto: <https://fra.europa.eu/en/contact>

4.2.2 Il Mediatore europeo

Il Mediatore europeo (od Obudsman) è un organo indipendente incaricato di supervisionare le istituzioni e gli organismi dell'Unione europea, ivi inclusi i loro processi amministrativi. Di conseguenza,

254 Si veda, ad esempio: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *National Parliaments and the role of the EU Charter in national law making*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/news/2022/national-parliaments-and-role-eu-charter-national-law-making>; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Roma survey findings presented in Czechia*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/news/2022/roma-survey-findings-presented-czechia>; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *FRA Director holds meetings with incoming Swedish Presidency*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/news/2022/fra-director-holds-meetings-incoming-swedish-presidency>; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *European Parliament discussion on protecting migrant children*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/news/2022/european-parliament-discussion-protecting-migrant-children>.

255 Per il 2022, si veda, ad esempio: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Europe's civil society: still under pressure - 2022 update*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/civic-space-2022-update>.

256 Per l'ultimo aggiornamento di giugno 2022, si veda: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *June 2022 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/june-2022-update-ngo-ships-sar-activities>.

257 Per ulteriori informazioni, si veda: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Sistemi e enti nazionali in materia di diritti umani*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/themes/national-human-rights-systems-and-bodies>.

258 Per ulteriori informazioni, si veda: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Società civile e Piattaforma dei diritti fondamentali*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/it/cooperation/civil-society>.

259 Per l'elenco completo dei criteri, nonché per ulteriori informazioni riguardo la registrazione, si veda: Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *How to register*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/how-to-register>.

nell'ambito del suo mandato, il Mediatore esamina questioni che vedono coinvolti individui, società e organizzazioni in caso di cattiva amministrazione da parte delle **istituzioni e degli organi dell'UE**²⁶⁰. Sono considerati casi di **cattiva amministrazione** quelli in cui l'organismo competente viola i diritti umani, ovvero le leggi o i principi della buona amministrazione²⁶¹. Pertanto, la sua attenzione si dirige essenzialmente agli organi e alle istituzioni comunitarie, abbracciando questioni quali la trasparenza, l'etica e le procedure amministrative, oltre che i diritti fondamentali²⁶². Il Mediatore opera essenzialmente in due modi distinti: indagando sui reclami ricevuti o esaminando questioni sistemiche di propria iniziativa²⁶³.

Il mandato del Mediatore non prevede l'emissione di decisioni giuridicamente vincolanti.²⁶⁴

Oltre alle indagini avviate a seguito della ricezione di specifici reclami o di propria iniziativa, il Mediatore pubblica anche delle relazioni speciali e agevola le consultazioni pubbliche. Tali relazioni speciali possono essere pubblicate come esito delle indagini avviate a seguito della ricezione di reclami sporti da individui od organizzazioni, ovvero su iniziativa del Mediatore stesso. Tramite esse, l'indagine condotta e i relativi esiti vengono presentati al pubblico. Mentre i documenti che illustrano i diversi passaggi dell'indagine sono disponibili sul sito internet del Mediatore²⁶⁵, la decisione di includerli nella loro totalità in un'unica relazione così da trattare più esaurientemente una specifica questione è competenza del suo ufficio²⁶⁶. L'avvio di consultazioni pubbliche consente inoltre al Mediatore di avere una visione

più completa della questione su cui sta indagando. Tali consultazioni sono aperte a tutti. Di conseguenza, parteciparvi può rappresentare un mezzo di *advocacy* per i Difensori dei diritti umani in quei casi in cui il tema affrontato ha a che vedere con la loro criminalizzazione²⁶⁷. Ad ogni modo, ad oggi, il Mediatore non ha ancora mai condotto una consultazione pubblica sui Difensori dei diritti umani. Gli inviti a contribuire alle pubblicazioni e i relativi documenti sono regolarmente pubblicati sulla seguente pagina: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/strategic-issues/public-consultations>. Allo stesso link sono inoltre consultabili le istruzioni su come partecipare a una consultazione.

Come può il Mediatore europeo sostenere i Difensori dei diritti umani?

Il Mediatore può fornire il proprio supporto ai Difensori dei diritti umani una volta che questi abbiano presentato una denuncia formale. Tale denuncia deve riguardare un'istituzione dell'UE o avere a che fare con la cattiva gestione dei fondi europei. Per ciò che riguarda questi ultimi, il Mediatore può condurre indagini in merito alla loro assegnazione, ai rapporti tra contraenti e finanziatori e su specifici aspetti della loro attuazione²⁶⁸.

*Sul sito internet del Mediatore non sono al momento presenti pubblicazioni o indagini relative ai Difensori dei diritti umani*²⁶⁹. Tuttavia, ciò potrebbe essere dovuto alla portata limitata del suo mandato, incentrato principalmente sui casi di cattiva amministrazione delle istituzioni dell'Unione europea.

260 Mediatore europeo, *Emily O'Reilly*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/emily-oreilly>

261 Mediatore europeo, *Presentare una denuncia al Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/make-a-complaint>

262 Mediatore europeo, *Che cosa facciamo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/home>

263 Mediatore europeo, *Emily O'Reilly*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/emily-oreilly>

264 Mediatore europeo, *Presentare una denuncia al Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/make-a-complaint>

265 Informazioni circa tutti i passaggi delle indagini sono consultabili qui: Mediatore europeo, *Tutte le indagini*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/all-inquiries>

266 Mediatore europeo, *Relazioni speciali*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/special-reports> e per le relazioni speciali successive a indagini strategiche: Mediatore europeo, *Relazioni speciali*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/strategic-issues/strategic-inquiries/special-reports>

267 Mediatore europeo, *Consultazioni pubbliche*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/strategic-issues/public-consultations>

268 Mediatore europeo, *Gestione dei fondi dell'UE (sovvenzioni, appalti e contratti) e ruolo del Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/areas-of-work/management-of-eu-funds>

269 Mediatore europeo, s.d, consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/home>

Come presentare una denuncia

Requisiti²⁷⁰:

- ▶ Le denunce possono essere presentate da **qual-sivoglia persona, azienda od organizzazione**.
- ▶ Il denunciante deve essere **un cittadino dell'UE o risiedere in uno dei suoi Stati membri**. Ad ogni modo, anche i cittadini extra UE o coloro che risiedono in Paesi extra UE possono inviare delle informazioni al Mediatore europeo. In tali casi, il Mediatore non può aprire un'indagine seguendo l'iter previsto nel caso delle denunce individuali, ma può decidere di farlo di propria iniziativa.
- ▶ La denuncia deve riguardare casi di **"cattiva amministrazione delle istituzioni, organismi e agenzie dell'Unione europea"**.
- ▶ All'indirizzo che segue è possibile consultare l'elenco completo delle istituzioni contro cui i Difensori dei diritti umani possono sporgere denuncia: https://european-union.europa.eu/index_en (in calce alla pagina)
- ▶ Il Mediatore definisce casi di **cattiva amministrazione** quelli in cui il rispettivo organismo viola i diritti umani o infrange la legge o i principi della buona amministrazione. Ciò può ad esempio avvenire sotto forma di abuso di potere, discriminazione o iniquità nei processi amministrativi degli organismi o delle istituzioni dell'UE, ovvero in riferimento alla gestione dei fondi europei o, ancora, impedendo l'accesso a informazioni di interesse pubblico.
- ▶ La denuncia **non può essere sporta a oltre due anni di distanza** da quando la persona interessata è venuta a conoscenza dei fatti contestati.
- ▶ Prima di sporgere una denuncia, **il denunciante deve aver contattato l'istituzione in questione e provato a risolvere con essa la questione**. In pratica, ciò significa che, prima di presentare una denuncia, il denunciante deve essersi messo in contatto con l'istituzione interessata e deve aver richiesto o suggerito possibili misure da adottare per risolvere la situazione, senza però aver avuto successo. Tale contatto può av-

venire ad esempio via email.

Una volta soddisfatti tutti i requisiti previsti, sarà possibile presentare una denuncia compilando il seguente modulo disponibile online <https://www.ombudsman.europa.eu/en/complainant-login>, ovvero inviandola a mezzo posta. In quest'ultimo caso, occorre compilare il modulo stampabile di reclamo (disponibile al seguente indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/en/make-a-complaint>)²⁷¹ e inviarlo all'indirizzo postale del Mediatore.

Qualora i requisiti indicati siano stati rispettati e siano state fornite informazioni sufficienti, una volta ricevuta la denuncia il Mediatore apre un'indagine. A questo punto, questi può richiedere all'istituzione interessata informazioni aggiuntive, organizzare un incontro o condurre un'indagine. Durante tale iter, il Mediatore si mantiene in contatto con il denunciante, al quale potrebbe chiedere ulteriori informazioni o suggerimenti in merito a come procedere. Per suggerimenti si intendono ad esempio delle proposte di azione, comprese possibili raccomandazioni. Qualora l'organismo interessato non li accetti con solerzia, questo ha tre mesi di tempo per esprimere la propria opinione sulla questione. Alla fine dell'iter, il Mediatore prende una decisione finale, redigendo inoltre una relazione sul modo in cui l'istituzione oggetto dell'indagine ha affrontato la questione e sull'attuazione o meno da parte di quest'ultima delle raccomandazioni formulate²⁷².

Informazioni di contatto

Indirizzo:

Médiateur européen
1 avenue du Président Robert Schuman CS 30403
F-67001 Strasbourg Cedex

Sito internet: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/home>

Modulo di contatto generale: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/contacts>

²⁷⁰ Mediatore europeo, *Presentare una denuncia al Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/make-a-complaint>

²⁷¹ Per ulteriori dettagli su come presentare una denuncia, si veda: Mediatore europeo, *Presentare una denuncia al Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/make-a-complaint>

²⁷² Mediatore europeo, *Presentare una denuncia al Mediatore europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.ombudsman.europa.eu/it/make-a-complaint>

4.2.3 La tutela offerta dall'UE ai Difensori dei diritti umani al di fuori del proprio territorio

Gli obiettivi politici dell'UE e i meccanismi a tutela dei Difensori dei diritti umani al di fuori dell'Unione europea sono delineati negli orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani²⁷³ e nel Piano d'azione sui diritti umani e la democrazia²⁷⁴. Tali documenti non sono giuridicamente vincolanti e, di conseguenza, non fissano un quadro di tutela giuridica per i Difensori dei diritti umani in Paesi terzi. Tuttavia, entrambi delineano gli obiettivi politici dell'UE in relazione alla protezione dei Difensori dei diritti umani al di fuori dell'UE e indicano dei contatti utili cui i Difensori dei diritti umani possono fare riferimento in momenti di crisi. Tali documenti, congiuntamente con altre iniziative dell'UE volte a offrire sostegno ai Difensori dei diritti umani in Paesi terzi, offrono un solido sistema di supporto a chi di loro sia oggetto di criminalizzazione, sebbene soltanto in Paesi terzi.

Gli Orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani

Gli Orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani²⁷⁵ hanno come scopo quello di potenziare l'impegno dell'UE a sostegno dei Difensori dei diritti umani nell'ambito della propria politica delle relazioni esterne in materia di diritti umani. Gli orientamenti offrono dei "suggerimenti pratici" su come riuscire a farlo, nonché dei consigli rivolti alle Missioni dell'UE relativi ai rapporti da intrattenere con i Difensori dei diritti umani. Le Missioni dell'UE sono delle operazioni intraprese dall'Unione in Paesi terzi per rispondere a una situazione di crisi. Ad esse vi prendono parte sia civili che mili-

tari e lo scopo è gestire la crisi attraverso il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti o la creazione di stabilità nel Paese terzo in questione²⁷⁶. Gli Orientamenti indirizzano le Missioni UE su come meglio sostenere i Difensori dei diritti umani in Paesi terzi nel momento in cui entrano in contatto con loro. Di seguito se ne riassumono i contenuti principali.

- ▶ Gli orientamenti pongono l'accento su quanto sia importante che i capi missione (HoM) in un Paese terzo **monitorino, riferiscano e valutino** la situazione dei Difensori dei diritti umani in quel dato Paese;
- ▶ gli orientamenti esortano le Missioni dell'UE in Paesi terzi (nonché le Delegazioni della Commissione europea)²⁷⁷ ad **adottare una politica attiva** nei riguardi dei Difensori dei diritti umani, senza mai dimenticare il fatto che, in taluni Paesi, l'intervento dell'UE potrebbe esacerbarne la persecuzione;
- ▶ gli orientamenti suggeriscono alle Missioni dell'UE di **condividere informazioni** con i Difensori dei diritti umani, **mantenersi in contatto** con essi, dare loro **riconoscimento pubblico**, nonché **prendere parte e supervisionare** i processi che li vedono coinvolti, qualora opportuno;
- ▶ gli orientamenti prevedono che l'UE, quando reputato necessario, **esorti i Paesi terzi a**
- ▶ **rispettare le norme internazionali pertinenti** in materia di Difensori dei diritti umani e, segnatamente, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani;
- ▶ gli orientamenti prevedono inoltre che la Presidenza, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e altri funzionari dell'UE, nel corso delle loro visite a Paesi terzi, tengano **incontri con e riguardo** i Difensori dei diritti umani;

273 Servizio europeo per l'azione esterna, *Orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani*, 2016, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-guidelines-human-rights-defenders_en?ettrans=it

274 Consiglio dell'Unione europea, *Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024*, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

275 Servizio europeo per l'azione esterna, *Orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani*, 2016, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-guidelines-human-rights-defenders_en?ettrans=it

276 Servizio europeo per l'azione esterna, *Missioni e operazioni*, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en?ettrans=it

277 Servizio europeo per l'azione esterna, *L'UE nel mondo*, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-world-0_en?ettrans=it

- ▶ gli orientamenti contemplano inoltre il **sostegno da parte dell'UE alle Procedure speciali della Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite** (i cui titolari possono essere il Relatore speciale, il Rappresentante speciale del Segretario Generale, Esperti indipendenti o Gruppi di lavoro);
- ▶ gli orientamenti asseriscono che i programmi della Comunità europea e degli Stati membri volti a favorire lo **sviluppo di processi e istituzioni democratici**, nonché a promuovere e tutelare i diritti umani nei Paesi in via di sviluppo, costituiscono un valido sostegno pratico per i Difensori dei diritti umani;
- ▶ gli orientamenti prevedono che il Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio europeo (COHOM) controlli l'attuazione degli orientamenti stessi, cooperando con altri Gruppi di lavoro del consiglio pertinenti.
- ▶ I Difensori dei diritti umani che si trovino in Paesi terzi, nel rivolgersi alla Missione dell'UE più vicina a loro, devono aspettarsi che gli orientamenti appena illustrati vengano rispettati. In particolare, ciascuna missione dell'UE dovrebbe disporre di un Funzionario di collegamento in materia di diritti umani che funga da punto di contatto per i Difensori dei diritti umani, il cui compito consista nell'assistere chi di loro provenga da Paesi terzi e si trovi in una situazione critica²⁷⁸. In assenza di una Missione dell'UE nel Paese di provenienza del Difensore dei diritti umani, questo dovrà rivolgersi a una Delegazione della Commissione europea²⁷⁹, vale a dire a dei rappresentanti dell'UE con sede in un Paese terzo incaricati di illustrare e attuare la politica dell'UE (compresa quella in materia di diritti umani, nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune), di monitorare le politiche e gli sviluppi in atto nel Paese in questione e di negoziare con il Governo di quest'ultimo. In assenza di una Missione dell'UE, la Delegazione

della Commissione assolve funzioni analoghe in termini di impegno a perseguire gli obiettivi politici indicati negli orientamenti, fornendo altresì supporto a quei Difensori dei diritti umani che si trovino in Paesi terzi nelle forme sopra illustrate. Nel 2022, il BVMN ha pubblicato una serie di proposte di emendamenti da apportare agli Orientamenti dell'UE sui Difensori dei diritti umani, sostenendo che la tutela di chi tra loro risieda in Paesi terzi delineata nei medesimi dovrebbe essere garantita anche all'interno dei confini europei, con speciale riguardo nei confronti dei Difensori dei diritti dei migranti²⁸⁰.

Il Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia, 2020-2024

Il Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024 rappresenta il terzo Piano d'azione di questo tipo ed ha come fine sancire l'impegno dell'UE a sostenere le norme internazionali in materia di diritti umani nei propri rapporti con i Paesi terzi, nonché promuovere il rispetto di tali diritti al di fuori dei propri confini²⁸¹. Il Piano d'azione non è un documento di natura giuridica, ma definisce gli obiettivi e le "linee di azione" delle istituzioni UE in cinque ambiti principali, concedendo agli organi dell'UE un periodo di quattro anni (dal 2020 al 2024) per attuarle. I cinque ambiti in questione (nonché le sottosezioni relative alle battaglie condotte dai Difensori dei diritti umani e a ciò che questi raccontano di esse) sono indicati di seguito.

1. Tutelare e responsabilizzare le persone

1.1: L'UE si impegna a tutelare i Difensori dei diritti umani in Paesi terzi, garantendo loro accesso a forme di assistenza mediante il meccanismo di protezione dell'UE (si veda il Capitolo 4.2.4) e riconoscendo positivamente e pubblicamente l'im-

278 Frontline Defenders, *Protection Handbook for Human Rights Defenders*, 2013, consultabile all'indirizzo: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/eu_action_handbook.pdf

279 Servizio europeo per l'azione esterna, *L'UE nel mondo*, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-world-0_en?etran=it

280 Border Violence Monitoring Network. *Proposed Amendments to the EU Guidelines on Human Rights Defenders*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.borderviolence.eu/bvmn-proposed-amendments-to-the-eu-guidelines-on-human-rights-defenders/>

281 Consiglio europeo, *Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024*, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

portante ruolo che questi svolgono in seno alla società.

1.3: L'UE si impegna a condannare leggi che limitino indebitamente l'operato di Difensori dei diritti umani, giornalisti e altri membri della società civile e ad adottare azioni idonee a contrastarle. Questa sezione prevede altresì che l'UE si impegni a condannare forme di accanimento e intimidazione contro giornalisti e operatori della comunicazione in Paesi terzi, garantendo loro accesso al meccanismo di protezione previsto per i Difensori dei diritti umani.

2. Creare società resilienti, inclusive e democratiche

2.4: L'UE dovrebbe cercare di potenziare le capacità delle ONG e dei Difensori dei diritti umani così da metterli in condizione di poter sistematicamente monitorare possibili violazioni nei propri Paesi.

3. Promuovere un sistema mondiale per i diritti umani e la democrazia

3.4: L'UE dovrebbe "approfondire l'impegno" nei riguardi dei Difensori dei diritti umani, delle ONG e di altre organizzazioni e "potenziare il sostegno" loro fornito a tutela del loro diritto a svolgere il proprio lavoro senza dover temere atti di accanimento, discriminazione o violenza. Questa sezione afferma inoltre che l'UE dovrebbe sforzarsi di sostenere e rafforzare rapporti a lungo termine con le ONG, i Difensori dei diritti umani e altre organizzazioni.

3.5: L'UE dovrebbe sostenere il lavoro di *advocacy* e adoperarsi per creare spazi per favorire scambi tra imprese da un lato e Difensori dei diritti umani e ONG dall'altro al fine di promuovere "la creazione di posti di lavoro dignitosi, lo sviluppo sostenibile", l'imprenditorialità femminile e l'emancipazione delle donne "lungo l'intera catena di approvvigionamento".

4. Cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e affrontare le relative sfide

4.2: L'UE dovrebbe fare uso delle nuove tecnologie e cercare di sfruttarne al massimo le potenzialità, sforzandosi al contempo di ridurre i rischi ad esse connessi per i Difensori dei diritti umani e i giornalisti.

5. Conseguire risultati attraverso la collaborazione

5.2: In questa sezione, il sostegno diretto ai Difensori dei diritti umani è indicato come uno dei mezzi attraverso cui dare attuazione al Piano d'azione²⁸².

Per poter monitorare i progressi del Piano d'azione, l'UE pubblica una Relazione annuale sui diritti umani e la democrazia che illustra le misure adottate e i progressi compiuti per ciascun anno a partire dalla pubblicazione del Piano d'azione. La sezione 1.1 della relazione del 2021 contiene una parte dedicata ai Difensori dei diritti umani²⁸³ in cui l'UE sottolinea quanto da essa fatto nei loro confronti e il sostegno diretto loro offerto al di fuori dell'UE nel 2021. Tra le varie azioni adottate, troviamo:

- includere i Difensori dei diritti umani nei dialoghi dell'UE in materia di diritti umani;
- rendere dichiarazioni pubbliche a favore dei Difensori dei diritti umani.
- monitorare i processi e fare visita ai Difensori dei diritti umani in stato di detenzione;
- dialogare con i Difensori dei diritti umani, in particolare in occasione dei forum annuali sui diritti umani tra EU e ONG;
- svolgere delle attività di formazione per i Difensori dei diritti umani che operano nel contesto pandemico;
- cooperare con il Relatore speciale delle Nazioni Unite per i Difensori dei diritti umani;
- sostenere economicamente i Difensori dei diritti umani attraverso lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani.

Un Difensore dei diritti umani che intenda avvalersi di tale sostegno in un Paese terzo dovrebbe contattare le Missioni o le Delegazioni dell'UE nel proprio Paese e informarle delle difficoltà con cui si è alle prese. I rappresentanti dell'UE dovrebbero offrire una forma di sostegno adeguata sulla base degli impegni politici contenuti sia nel Piano d'azione che negli Orientamenti sui Difensori dei diritti umani. Tuttavia, qualora un Difensore dei

²⁸² Ibid.

²⁸³ Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo*, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2021%20Annual%20Report%20on%20Human%20Rights%20and%20Democracy%20in%20the%20World%20-%20Report%20by%20the%20European%20Union%20High%20Representative...pdf>

diritti umani necessiti specificamente di un sostegno economico, questo dovrà rivolgersi allo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani nelle forme di seguito indicate.

Lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani

Lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) è lo strumento che finanzia il meccanismo europeo per la protezione dei Difensori dei diritti umani, ProtectDefenders.eu. Lo strumento EIDHR è stato introdotto nel 2014 dal Regolamento n. 234/2014, il quale "istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo"²⁸⁴. Detto regolamento ha dato vita all'EIDHR allo scopo di perseguire gli obiettivi di politica estera dell'UE nel settore dei diritti umani e della democrazia, compresi gli impegni delineati nei documenti cui si è sommariamente accennato nella precedente sezione. Come indicato sopra, tali obiettivi sono incentrati sulla promozione dei diritti umani e dei principi della democrazia in Paesi terzi, nonché sullo sviluppo delle capacità dei Difensori dei diritti umani e delle ONG, così da aiutarli ad apportare un valido contributo politico nell'ambito dei diritti umani e della società civile.

Per raggiungere tali obiettivi, l'EIDHR richiede e finanzia progetti ideati da organizzazioni della società civile, organizzazioni non-profit e soggetti di un'eterogeneità di Paesi diversi²⁸⁵. Ai sensi del Regolamento n. 235/2014, l'EIDHR ha la facoltà di agire senza dover necessariamente godere del consenso dello Stato ospitante. Ciò significa, ad esempio, che l'EIDHR può finanziare dei progetti

in Paesi terzi senza dover richiedere l'approvazione del governo del Paese in questione. Ciò gli consente di fornire il proprio ausilio a Difensori dei diritti umani e ONG su questioni politicamente delicate con discrezione, onde evitare di esporli a dei rischi. Le sovvenzioni dell'EIDHR valgono solo nel caso di Difensori dei diritti umani che si trovino in Paesi terzi²⁸⁶. Con tutta probabilità, il maggiore contributo offerto da tale strumento in favore dei Difensori dei diritti umani è il finanziamento di ProtectDefenders.eu, il Meccanismo di protezione dei Difensori dei diritti umani dell'UE.

4.2.4 ProtectDefenders.eu

ProtectDefenders.eu è un consorzio di 12 ONG che, assieme, costituiscono il meccanismo di protezione dei Difensori dei diritti umani dell'UE²⁸⁷. Si tratta di un'organizzazione finanziata dall'UE che, sotto la guida di dette ONG, offre un sostegno rapido e pratico ai Difensori dei diritti umani **al di fuori degli Stati membri** dell'UE che rientrano nella definizione contenuta nella Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani delle Nazioni Unite²⁸⁸.

Che tipo di ausilio è offerto ai Difensori dei diritti umani?

► Il Programma di sostegno di emergenza: ProtectDefenders.eu può prevedere dei contributi economici per quei Difensori dei diritti umani che si trovino in una situazione di pericolo (e per le loro famiglie) il cui scopo è aiutarli a garantire l'incolumità della propria persona. Le somme concesse e l'uso che ne deve essere fatto varia a seconda dei casi ma, ad esempio, tali contri-

284 Parlamento europeo, *Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo*, 2014, consultabile all'indirizzo: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/235/oj>

285 Commissione europea, *Call for Proposals and Tenders*, consultabile all'indirizzo: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1472724335314&do=publi.welcome&ccnt=7573876&aoet=36538&nbPubliList=15&debpub=&orderby=upd&finpub=&pgrm=7573843&orderbyad=Desc&ZGEO=&searchtype=AS&userlanguage=en>

286 Parlamento europeo, *Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo*, 2014, consultabile all'indirizzo: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/235/oj>

287 Sito internet di ProtectDefenders. Consultabile all'indirizzo: <https://protectdefenders.eu/>

288 Nazioni Unite, *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani universalmente riconosciuti e le libertà fondamentali*, 1999, consultabile (in lingua inglese) all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHumanRights/DefendDefenders/Pages/Translation.aspx>

buti economici possono essere utilizzati per viaggiare in sicurezza, per garantire la propria incolumità personale, per ricevere assistenza legale, per l'acquisto di sistemi di allarme, per coprire le spese mediche, per sostenere le famiglie coinvolte e per ricollocazioni urgenti (in genere, in altre regioni dello stesso Paese e per brevi periodi di tempo). Tale elenco non comprende tutte le casistiche e, ad ogni modo, si invitano i Difensori dei diritti umani a indicare, nelle proprie domande, il tipo di sostegno che considerano più appropriato alla loro specifica situazione.

- Il Programma di ricollocazione temporanea: tale programma è volto a prevedere una ricollocazione a 360° e meglio strutturata per quei Difensori dei diritti umani che si trovino in una situazione di pericolo e per i loro famigliari. Al fine di agevolare tale processo, il programma offre loro un sostegno economico e tecnico, ponendo una particolare enfasi sulle esigenze personali del soggetto coinvolto e, ove possibile, consentendogli di continuare a lavorare anche durante il periodo di ricollocazione. Tale programma pone inoltre l'accento sull'importanza di garantire che il lavoro del Difensore dei diritti umani sia sostenibile nella fase post-ricollocazione.
- La Piattaforma europea di coordinamento per l'asilo temporaneo (EUTRP): ProtectDefenders.eu coordina la Piattaforma europea di coordinamento per l'asilo temporaneo, un'iniziativa della Commissione europea volta ad agevolare la cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli attori non governativi impegnati nella difesa dei Difensori dei diritti umani. Ad oggi, essa comprende 69 entità, di cui 60 attori non governativi, due istituzioni dell'UE, quattro governi nazionali e tre governi regionali/locali. La EUTRP si impegna a fornire una piattaforma per quelle entità impegnate nella ricollocazione dei Difensori dei diritti umani attraverso la quale poter comunicare e coordinarsi per condividere conoscenze e risorse, meglio gestire gli sforzi congiunti dei suoi membri per portare a termine i ricolloca-

menti e far sì che questi siano efficienti. L'EUTRP può essere contattata via email all'indirizzo contact@protectdefenders.eu, mentre per ulteriori informazioni è possibile consultare la pagina: <https://eutrp.eu/>.

- Le iniziative di accoglienza: ProtectDefenders.eu offre sostegno economico e materiale alle iniziative di accoglienza emergenti, affinché queste possano meglio rispondere alle esigenze dei Difensori dei diritti umani alla ricerca di una ricollocazione temporanea.
- La formazione: ProtectDefenders.eu fornisce ai Difensori dei diritti umani e ad altre organizzazioni locali opportunità di formazione, accompagnamento e sviluppo di capacità.
- *Advocacy*: ProtectDefenders.eu monitora la situazione dei Difensori dei diritti umani a livello internazionale e sul campo ed è fautrice di un'agenda incentrata sulla loro tutela sia a livello locale, che regionale e internazionale.

Domanda di partecipazione al Programma europeo di ricollocazione temporanea

Qualora una persona o un'entità rientri nella definizione di Difensore dei diritti umani fornita dall'ONU (vale a dire, sia una persona che, individualmente o in associazione con altri, agisca pacificamente per promuovere o tutelare i diritti umani ai sensi della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani)²⁸⁹, si trovi in una situazione di pericolo a causa del lavoro da essa svolto nell'ambito dei diritti umani e abbia urgente bisogno di aiuto ma non riesca a trovarlo altrove, questa può richiedere la ricollocazione temporanea o altri servizi contemplati da ProtectDefenders.eu attraverso il sito internet: <https://protectdefenders.eu/protecting-defenders/>.

Ad ogni modo, quei Difensori dei diritti umani che vogliano farne richiesta, devono considerare che gli oneri economici sottesi a una ricollocazione temporanea possono variare a seconda del caso specifico e in funzione del Paese di destinazio-

²⁸⁹ Sito internet delle Procedure speciali delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. *Who is a Human Rights Defender?* Consultabile all'indirizzo: <https://srdefenders.org/who-is-an-hrd/who-is-a-human-rights-defender/#:~:text=Definition%3A%20a%20person%20who%2C%20individually,the%20human%20rights%20of%20others>

ne²⁹⁰. Inoltre, il budget a disposizione di ProtectDefenders.eu spesso non copre il numero di richieste pervenute in questo ambito, ragion per cui l'affidabilità di tale meccanismo dipende da un'eterogeneità di fattori, come il luogo, la destinazione e il momento in cui un Difensore dei diritti umani presenta domanda. Qualora la ricollocazione temporanea venga concessa, sarà data priorità a quelle ricollocazioni che avvengano nello stesso Paese o regione in cui il Difensore dei diritti umani interessato abbia lavorato, così da consentirgli di proseguire la propria attività più proficuamente. Inoltre, ogni domanda può riguardare la ricollocazione congiunta di un massimo di cinque Difensori dei diritti umani e le singole sovvenzioni finanziate dall'UE non potranno superare i 10.000 euro. Prima di presentare domanda, le Organizzazioni dei Difensori dei diritti umani dovrebbero prendere in esame la possibilità di entrare a far parte della piattaforma EUTRP; questo perché i membri di tale piattaforma godono di un accesso privilegiato alle sovvenzioni previste per fini di ricollocazione temporanea²⁹¹.

I continui investimenti compiuti dall'UE a favore di ProtectDefenders.eu sono motivati dal fatto che esso costituisce un elemento chiave del Programma Europa globale – diritti umani e democrazia²⁹² e ciò lo rende un punto di contatto affidabile per quei Difensori dei diritti umani che si trovino in una situazione di emergenza.

Per contattare ProtectDefenders.eu è possibile compilare il modulo per le comunicazioni disponibile online sul relativo sito internet²⁹³. Nel presentare la domanda, è opportuno tenere a mente che ProtectDefenders.eu dà priorità a quei Difensori dei diritti umani che si trovino in una

situazione critica, mentre i tempi di risposta a domande relative a richieste di sostegno meno urgenti potrebbero essere più dilatati. Inoltre, sempre alla stessa pagina è presente un modulo alternativo che consente di inviare opinioni o lamentele sull'operato dell'organizzazione. Tali opinioni o lamentele saranno esaminate non appena ricevute e riceveranno un riscontro entro 30 giorni dall'invio, termine entro il quale ProtectDefenders.eu si adopererà per risolvere qualsiasi questione lamentata.

4.2.5 Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto

Lo Stato di diritto costituisce uno dei valori centrali dell'UE. L'espressione "Stato di diritto" indica l'obbligo dei governi a essere vincolati alla legge e comprende il divieto di adottare delle decisioni arbitrarie, l'accesso degli individui a tribunali e giurisdizioni indipendenti, un impegno contro la corruzione, la libertà dei mezzi di informazione e il provvedere a informare il pubblico sull'operato del governo²⁹⁴.

Al fine di monitorare lo Stato di diritto negli Stati membri dell'UE e verificare la loro adesione ad esso, la Commissione europea, nell'espletamento del proprio mandato, ha previsto l'istituzione del meccanismo dello Stato di diritto. La componente principale di esso è un dialogo annuale che vede la partecipazione di un'eterogeneità di organismi dell'UE come la Commissione, il Consiglio e il Parlamento, oltre che dei governi nazionali e di diversi attori della società civile. Gli esiti di tale processo vengono pubblicati in una relazione individuale che costituirà poi la base di dialogo a

290 ProtectDefenders.eu finanzia il 95% dei costi di trasferimento qualora il Paese di destinazione si trovi nel Sud globale e il 70% negli altri casi. Per ulteriori informazioni, si veda: <https://protectdefenders.eu/about-us/#faqs3>

291 Sito internet della Piattaforma europea di coordinamento per l'asilo temporaneo. *About Us*. Consultabile all'indirizzo: <https://eutrp.eu/about-us/>

292 Commissione europea, *Strengthening human rights and democracy in the world: EU launches a EUR 1.5 billion plan to promote universal values*, 2021, consultabile all'indirizzo: https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/strengthening-human-rights-and-democracy-world-eu-launches-eu15-billion-plan-promote-universal-2021-12-09_en

293 Sito internet di ProtectDefenders.eu. *Contact us*. Consultabile all'indirizzo: <https://protectdefenders.eu/about-us/#contact>

294 Attualità Parlamento europeo, *Stato di diritto: il nuovo meccanismo per la protezione del bilancio e dei valori dell'UE*, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/stato-di-diritto-il-nuovo-mechanismo-per-proteggere-il-bilancio-e-i-valori-ue>

livello europeo e nazionale²⁹⁵. Al fine di ricevere contributi da parte della società civile sullo Stato di diritto nel proprio rispettivo Paese, ogni anno la Commissione europea esorta quest'ultima a trasmettere i propri contributi, i quali vengono poi pubblicati sul sito internet della Commissione europea al seguente link: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en (in calce alla pagina, accessibile cliccando sul link relativo all'anno di interesse).

In quelle circostanze in cui la Commissione europea ravvede delle infrazioni allo Stato di diritto e, di conseguenza, ai valori unionali, questa può avviare dei procedimenti di infrazione²⁹⁶ o, in caso di crisi, può attivare il quadro sullo Stato di diritto che permette di far fronte alle minacce sistemiche nei Paesi dell'UE²⁹⁷. Ciò significa che la sua attivazione non può derivare da singoli episodi, bensì esclusivamente da minacce reiterate e sistematiche poste allo Stato di diritto in un Paese, stante l'incapacità della giurisdizione nazionale di affrontare la questione opportunamente²⁹⁸. Si tratta di un ulteriore processo che rientra nella gestione dello Stato di diritto da parte della Commissione europea e che si compone di tre elementi basilari: una valutazione della situazione effettuata dalla Commissione, la formulazione di raccomandazioni e il monitoraggio della loro implementazione. In generale, tale processo deve avvenire sotto forma di dialogo²⁹⁹. Nei casi di mancato rispetto da

parte di uno Stato membro dei valori fondamentali dell'UE, compreso lo Stato di diritto, occorrerà fare riferimento a quanto disposto dall'art. 7 del *Trattato sull'Unione europea* (TUE), prevedendo delle specifiche sanzioni per il Paese in questione³⁰⁰. La valutazione della situazione è effettuata alla luce delle informazioni a disposizione, come ad esempio quelle fornite dal Consiglio d'Europa (si veda il Capitolo 3.2. - Consiglio d'Europa) e dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (si veda il Capitolo 4.2.1.)³⁰¹. Pertanto, un Difensore dei diritti umani non può avvalersi direttamente del meccanismo: può farlo soltanto indirettamente fornendo informazioni agli organismi competenti.

Come può la Relazione sullo Stato di diritto supportare i Difensori dei diritti umani?

Se da un lato la *Relazione sullo Stato di diritto* della Commissione europea non porta alla formulazione di raccomandazioni giuridicamente vincolanti e non può offrire un sostegno a breve termine o agevolare cambiamenti in merito a una singola situazione, può essere tuttavia utile per attività di **advocacy a lungo termine**. Ciò è dovuto al fatto che questa può aiutare a costruire prove relativamente a singoli casi, nonché sulla situazione generale della società civile in uno specifico Paese. Nella relazione, vengono discusse le tendenze e la legislazione pertinente, nonché le raccomandazioni formulate, le quali fungono poi da base per alimentare i dibattiti parlamentari e

295 Commissione europea, *Rule of law mechanism*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en

296 *Ibid.*

297 Commissione europea, *Rule of law framework*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en

298 Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, 2014, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

299 *Ibid.*; per ulteriori informazioni su possibili azioni da parte dell'UE qualora uno dei suoi Stati membri violi lo Stato di diritto, si veda anche: *Attualità Parlamento europeo, Rispetto dello Stato di diritto: cosa può fare l'UE (infografica)*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/il-rispetto-dello-stato-di-diritto-negli-stati-membri-cosa-puo-fare-l-ue>

300 *Ibid.*; per ulteriori informazioni su possibili azioni da parte dell'UE qualora uno dei suoi Stati membri violi lo Stato di diritto, si veda anche: *Attualità Parlamento europeo, Rispetto dello Stato di diritto: cosa può fare l'UE (infografica)*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/il-rispetto-dello-stato-di-diritto-negli-stati-membri-cosa-puo-fare-l-ue>

301 Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, 2014, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

politici³⁰². Al contempo, possibili lacune al suo interno potrebbero essere imputabili alla discrezionalità di cui gode la Commissione europea circa gli argomenti da includere in essa o meno. Pertanto, poiché la realtà politica è mutevole, gli argomenti inclusi possono essere rivelatori di specifici orientamenti politici del Collegio di Commissari in carica nel periodo di interesse³⁰³.

Da un punto di vista tematico, le questioni trattate nella *Relazione sullo Stato di diritto* possono essere ben correlate ai Difensori dei diritti umani e alla loro situazione generale in un dato Paese. I principali argomenti trattati sono l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi di giustizia dei vari Paesi, le misure messe in atto dallo Stato per combattere la corruzione, il pluralismo dei mezzi di informazione e questioni legate al sistema di pesi e contrappesi di uno Stato. Gli ultimi due sono di particolare rilevanza per i Difensori dei diritti umani poiché consentono anche delle digressioni sulla struttura statale in loro tutela in caso di episodi di criminalizzazione, sulla riduzione degli spazi civili e sull'esistenza - o assenza - di fattori chiave quali forme di sostegno economico e vie di partecipazione³⁰⁴.

Nelle interviste effettuate nell'ambito della presente guida, più persone hanno sottolineato l'utilità della Relazione sullo Stato di diritto nel costruire, nel lungo termine, prove di casi di criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani.

4.2.6 Il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo rappresenta l'istituzione europea più democratica, trattandosi dell'unica i cui membri vengono eletti direttamente dai cittadini dell'UE aventi diritto al voto. Esso è co-legislatore insieme al Consiglio europeo: ciò significa che ha il potere di votare e modificare la legislazione dell'UE. Il suo mandato comprende anche la supervisione del bilancio dell'UE e di altri organismi europei, nonché la promozione di diritti umani e democrazia in seno all'UE e a livello globale³⁰⁵. Attualmente, il Parlamento europeo conta 705 membri, i quali sono eletti per un periodo di cinque anni e provengono da ciascuno dei 27 Stati membri. Il numero di seggi per Paese è fissato in base al numero dei rispettivi abitanti. La loro disposizione all'interno del Parlamento dipende dall'affiliazione politica degli eurodeputati e non dal Paese che rappresentano³⁰⁶.

Il Parlamento europeo può essere considerato una possibile via di *advocacy* per i Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione.

Contatti formali con gli eurodeputati

Ogni europarlamentare è affiancato nelle proprie attività da un gruppo di assistenti che possono operare o presso le sedi di lavoro del Parlamento (Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo) o nel Pae-

302 Si veda, ad esempio, il dibattito in seduta plenaria del Parlamento dell'UE e della Commissione sullo Stato di diritto in Polonia e Ungheria di inizio 2022. Attualità Parlamento europeo. *Briefing: Stato di diritto in Ungheria e Polonia: dibattito in Plenaria e risoluzione*, 2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/agenda/briefing/2022-05-02/9/stato-di-diritto-in-ungheria-e-polonia-dibattito-in-plenaria-e-risoluzione>; per un esempio della Relazione sullo Stato di diritto e delle raccomandazioni formulate, si veda la versione del 2022: Commissione europea, *2022 Rule of law report - Communication and country chapters*, 2022, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

303 Per l'attuale Collegio di Commissari, si veda: Commissione europea, *I Commissari: I responsabili politici della Commissione europea*, s.d. consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_it

304 Commissione europea, *Rule of law mechanism*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en, Commissione europea, *2023 Rule of law report: The 2023 Rule of law report monitors significant developments relating to the rule of law in all Member States*, s.d., consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

305 Tutto sul Parlamento: Parlamento europeo, *Il Parlamento europeo ti dà il benvenuto*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it>

306 Tutto sul Parlamento: Parlamento europeo, *Le deputate e i deputati al Parlamento europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/organisation-and-rules/organisation/members>

se che rappresentano³⁰⁷. Sia gli europarlamentari che i loro assistenti possono essere contattati tramite vie dirette.

Per un elenco completo degli eurodeputati, con indicazione della loro affiliazione politica, del Paese che rappresentano, delle attività condotte, dei loro assistenti e dei relativi contatti, si visiti la pagina: <https://www.europarl.europa.eu/meps/it/full-list/all>.

I Difensori dei diritti umani possono **scrivere loro direttamente**, trasmettere informazioni e richiedere incontri sia da remoto che presenziali. Affinché una richiesta di contatto abbia maggiori possibilità di successo, potrebbe essere utile informarsi sulle priorità e l'affiliazione politica dell'europarlamentare cui ci si rivolge. Ciò significa che potrebbe essere più efficace rivolgersi a un europarlamentare che abbia a cuore le questioni che si vogliono sottoporre alla sua attenzione o a uno del proprio Paese di origine. Ad esempio, un Difensore dei diritti umani tedesco potrebbe tentare di mettersi in contatto con un europarlamentare tedesco che si occupi di Difensori dei diritti umani.

L'esperienza delle persone intervistate per questa ricerca mostra che contattare gli europarlamentari può fare la differenza, anche in situazioni di emergenza. Ad esempio, in caso di detenzione di un Difensore dei diritti umani, l'europarlamentare o i suoi rappresentanti legali potrebbero inviare un'email alle autorità competenti che potrebbe dare luogo a pressioni politiche.

Contatti con le commissioni del Parlamento europeo³⁰⁸

Quando viene sviluppata una nuova legislazione a livello unionale, la Commissione europea redige una prima proposta, la quale viene poi trasmessa al Parlamento europeo. Una volta ricevuta dal Parlamento, questa viene esaminata da una delle sue commissioni. Poiché ciascuna di esse tratta argomenti tematici diversi, la proposta sarà esaminata della relativa commissione competente. In questa fase, la proposta viene vagliata ed emendata. Le commissioni si riuniscono ogni mese per approvare mediante votazione la legislazione modificata. L'esito è poi trasmesso al Parlamento, il quale adotta la proposta riunito in seduta plenaria³⁰⁹. Pertanto, si può affermare che il lavoro svolto in seno alle commissioni è di primaria importanza nel definire nuove leggi o modificare quelle esistenti.

Ad ogni modo, non tutte le riunioni svolte ogni mese dalle commissioni vertono necessariamente sulla modifica o l'introduzione di nuove leggi, bensì anche su relazioni di natura non legislativa. Detto questo, gli eurodeputati che ne fanno parte esercitano una grande influenza sull'agenda legislativa dell'UE attraverso il loro contributo al *Programma di lavoro annuale della Commissione europea*. Inoltre, le commissioni svolgono una funzione di controllo sull'UE, monitorando l'attuazione della legislazione unionale. Ulteriori attività di supervisione riguardano diversi organismi dell'UE e si concretizzano, ad esempio, attraverso la costituzione di gruppi di lavoro di controllo o l'audizione di esperti³¹⁰.

Se consideriamo il mandato del Parlamento europeo, appare chiaro come stabilire dei contatti con i membri delle commissioni possa essere di aiuto nella prospettiva di possibili azioni di *advocacy* da

307 Deputati Parlamento europeo, *Sulle norme applicabili ai deputati*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/meps/it/about/meps>

308 Per ulteriori informazioni, si veda anche: *Commissioni Parlamento europeo*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/home>

309 Parlamento europeo, *Un rapido sguardo alle commissioni parlamentari*, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/239528/About-committees-booklet-IT.pdf>

310 *Ibid.*

parte dei Difensori dei diritti umani, in particolare per quanto riguarda l'introduzione di leggi che potrebbero avere un impatto sul loro lavoro, ad esempio aumentando o diminuendo gli spazi civili in un determinato Paese, ma anche in riferimento al monitoraggio sull'attuazione della legislazione pertinente. Pertanto, sarebbe auspicabile estendere la propria rete ai parlamentari europei e portare avanti azioni di lobbying per i diritti umani, oltre che cercare di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla questione della criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani (si veda il Capitolo 1).

Il lavoro delle commissioni tende a fare molto affidamento su consulenze di esperti esterni: "Le commissioni ricevono una consulenza indipendente e per iscritto (studi, note informative, analisi approfondite e altri testi) dai diversi servizi di ricerca del Parlamento [...].

Sono organizzati seminari e gruppi di esperti al fine di consentire ai deputati al Parlamento europeo di porre domande e scambiare opinioni con gli esperti su materie attinenti all'attività parlamentare o su temi di attualità"³¹¹.

Le ONG sono incaricate di elaborare studi, *briefing* politici e analisi su questioni specifiche di cui siano esperte. Tale lavoro può poi essere utilizzato dagli europarlamentari come base per futuri processi legislativi.

Le commissioni di maggior rilievo³¹² per condurre azioni di *advocacy* in favore dei Difensori dei diritti umani oggetto di criminalizzazione potrebbero essere:

► **La Sottocommissione DROI: la Sottocommissione diritti umani.**

Si occupa di diritti umani e dello Stato di diritto

sia all'interno che all'esterno dei confini europei, monitorando, in particolare, le azioni e politiche esterne dell'UE e facendo luce su specifiche questioni afferenti violazioni dei diritti umani³¹³

Per informazioni sulle sue attività, sulle prossime riunioni ed eventi, si visiti la pagina: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/droi/home/highlights>.

► **La Commissione JURI: la Commissione Affari legali**

Aiuta il Parlamento europeo nell'elaborazione di posizioni giuridiche solide e di relazioni sull'attuazione della legislazione dell'UE³¹⁴.

Per informazioni sulle sue attività, sulle prossime riunioni ed eventi, si visiti la pagina: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/juri/home/highlights>.

► **La Commissione LIBE: la Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni**

Si occupa di legislazione e supervisione in materia di libertà, sicurezza e giustizia, con particolare attenzione ai diritti fondamentali; l'attuale focus delle sue attività è, tra le altre cose, lo Stato di diritto, la protezione dei dati, l'asilo e la migrazione e la lotta alla discriminazione. Particolare enfasi è posta inoltre sugli scambi regolarmente intrattenuti con la società civile³¹⁵.

Inoltre, il Parlamento può costituire delle commissioni di inchiesta e delle commissioni speciali incaricate di trattare specifiche questioni³¹⁶. Ad esempio, la commissione d'inchiesta per indagare sull'uso di Pegasus e di altri software di spionaggio equivalenti è stata istituita allo scopo di esaminare l'uso di tali software negli Stati membri dell'UE, il quale sta avendo delle ripercussioni sul

311 *Ibid.*

312 Per un elenco completo delle attuali Commissioni del Parlamento europeo e del relativo ambito di pertinenza, si veda: Commissioni Parlamento europeo, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/home>

313 Commissioni Parlamento europeo. DROI, *Le commissioni: Parole di benvenuto*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/droi/about>

314 Commissioni Parlamento europeo. JURI, *Le commissioni: Parole di benvenuto*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/juri/about>

315 Commissioni Parlamento europeo. LIBE, *Le commissioni: Parole di benvenuto*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/libe/about>

316 Parlamento europeo, *Un rapido sguardo alle commissioni parlamentari, 2021*, consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/239528/About-committees-booklet-IT.pdf>

lavoro dei Difensori dei diritti umani e dei giornalisti³¹⁷. Il principale ambito di lavoro è costituito dalle questioni relative alla privacy, con azioni volte a proteggere politici e giornalisti, oltre che Difensori dei diritti umani. Un possibile motivo per interagire con la commissione potrebbe essere il caso in cui qualcuno ritenga di essere monitorato mediante il software Pegasus e sia in grado di provarlo. In tal caso, questo potrebbe trasmettere informazioni al riguardo ai relatori del gruppo.

Poiché è possibile che vengano costituiti nuovi sottogruppi di lavoro e commissioni, può essere importante mettersi in contatto con gli eurodeputati (vedi sopra) per sensibilizzarli su argomenti di rilievo.

Interrogazioni parlamentari

Le interrogazioni parlamentari costituiscono uno strumento politico che può contribuire a sensibilizzare, accertare fatti e favorire lo sviluppo di conoscenze su questioni afferenti la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani in seno al Parlamento europeo. Gli eurodeputati possono presentare interrogazioni parlamentari a tutte le istituzioni e organismi dell'UE (ad esempio alla Commissione, al Consiglio e ad agenzie come Frontex). Di conseguenza, queste rappresentano anche uno strumento di controllo. Le interrogazioni possono essere presentate sia in forma orale, nel corso delle sedute plenarie, nel momento ad esse dedicato, sia in forma scritta³¹⁸. In passato, gli eurodeputati hanno posto delle interrogazioni relative alla criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani in situazioni specifiche e alla legisla-

zione che ne tutela o limita il lavoro³¹⁹.

I Difensori dei diritti umani possono rivolgersi a singoli europarlamentari, presentando loro domande e questioni che vorrebbero trattassero. Qualora la questione sollevata corrisponda all'interesse epistemico e all'agenda dell'europarlamentare interpellato, questo può presentare delle interrogazioni parlamentari su input dei Difensori dei diritti umani.

Tutte le interrogazioni e le relative risposte sono pubblicate al seguente indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html?tabType=all#sidesForm>.

Sebbene gli intervistati non considerino tali interrogazioni uno strumento così potente come lo sono nel caso di alcuni parlamenti nazionali, possono comunque essere viste come un meccanismo cui ricorrere per definire l'agenda politica del Parlamento europeo. Inoltre, gran parte delle vie di advocacy interne ad esso richiedono l'instaurazione di relazioni solide, che può richiedere una quantità di tempo considerevole.

317 Commissioni Parlamento europeo, *Commissione d'inchiesta incaricata di esaminare l'uso di Pegasus e di spyware di sorveglianza equivalenti*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/pega/home/highlights>; Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo Direzione generale delle politiche interne, *Pegasus and surveillance spyware*, 2022, consultabile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/732268/IPOL_IDA\(2022\)732268_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/732268/IPOL_IDA(2022)732268_EN.pdf)

318 Parlamento europeo Plenaria, *Interrogazioni e atti dell'Unione*, s.d., consultabile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/it/parliamentary-questions.html>

319 Si veda, ad esempio: Parlamento europeo, *Parliamentary question - E-004519/2021: Implementation of the Facilitation Directive and humanitarian assistance*, 2021, consultabile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004519_EN.html; Parlamento europeo, *Question for written answer E-003513/2021 to the Commission: Criminalisation of migrants in Greece*, 2021, consultabile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003513_EN.pdf; Parlamento europeo, *Parliamentary question - E-003495/2021: Arrest of Dutch journalist Ingeborg Beugel in Greece*, 2021, consultabile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003495_EN.html; Parlamento europeo, *Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-005517/2020 alla Commissione: Procedimenti giudiziari a carico di ONG in Grecia*, 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005517_IT.html

5. L'Italia

5.1 La Costituzione

In Italia, la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali è saldamente radicata nella Costituzione. Per i Difensori dei diritti umani operanti sul territorio italiano, è essenziale conoscere i seguenti diritti:

- **Art. 2:** La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.
- **Art. 3:** Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione o opinione politica, di condizioni personali e sociali.
- **Art. 13:** La libertà personale è inviolabile e non può essere limitata se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria (v. dopo).
- **Art. 14:** L'abitazione è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.
- **Art. 15:** La libertà e la riservatezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.
- **Art. 17:** Diritto di riunirsi pacificamente; se in luogo pubblico, occorre dare preavviso alle autorità.
- **Art. 21:** Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, garantendo la libertà di stampa e di espressione.

In Italia, la Costituzione garantisce diversi diritti procedurali alle persone sottoposte a procedimento penale:

- **Art. 13:** La libertà personale è inviolabile e non può essere limitata se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, le forze dell'ordine possono adotta-

re provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

- **Art. 24:** La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Chi non può permetterselo, può ricevere assistenza legale gratuita.
- **Art. 25:** Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge. Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.
- **Art. 27:** Presunzione di non colpevolezza. La responsabilità penale è personale. La pena deve tendere alla rieducazione della persona responsabile.
- **Art. 111:** La giurisdizione è esercitata mediante processi stabiliti dalle leggi. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità ed equità. Il diritto di difesa è sempre garantito e la legge assicura a ogni cittadino l'assistenza di un avvocato in caso di bisogno.

5.2 La legislazione in tema di criminalizzazione

La criminalizzazione di chi agisce in solidarietà o aiuto delle persone in movimento è stata realizzata, in Italia, in un primo momento attraverso il ricorso al diritto penale e poi tramite la compresenza di misure penali e amministrative: si è verificato un fenomeno di (con)fusione tra i due piani che gli studiosi hanno da tempo etichettato con il nome di *crimmigration*.

Inoltre, la criminalizzazione della solidarietà si è caratterizzata, nel nostro Paese, per un accanimento nei confronti dell'attività di soccorso nel Mediterraneo. Ciò ha suscitato l'attenzione e [le critiche di organismi ONU impegnati a proteggere i Difensori dei diritti umani](#)³²⁰. Dal 2017 fino al momento attuale, infatti, si è assistito alla costruzio-

³²⁰ Mandates of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders; the Independent Expert on human rights and international solidarity; the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children; and the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, AL ITA 2/2018.

ne di un processo di criminalizzazione delle ONG impegnate nel soccorso in mare fondato sulla compresenza di diversi fattori: l'aumento dei procedimenti penali nei confronti di membri dell'equipaggio, l'adozione di misure amministrative volte a limitare l'operato delle ONG (dal Codice delle ONG del 2017 alle sanzioni amministrative introdotte nel 2018 e nel 2023, vedi par. 2.2.1), e la promozione di una [narrazione mediatica e politica in cui gli attori umanitari sono accostati a trafficanti e organizzazioni criminali](#)³²¹.

Al tempo stesso, accanto a questo fenomeno, non sono mancati i procedimenti penali avviati anche nei confronti di attivisti e volontari che hanno supportato le persone in movimento mentre si trovavano già sul territorio: emblematici sono i casi di Roma, Udine e Ventimiglia (su cui par. 2.1.1. e par. 2.1.3).

In questa sede ci concentreremo sia sulla criminalizzazione realizzata attraverso lo strumento penale, che sulle misure amministrative introdotte nel sistema italiano negli anni più recenti.

5.2.1 Il diritto penale e la criminalizzazione della solidarietà

Il Testo Unico in materia di immigrazione (Decreto Legislativo n. 286 del 1998) prevede quattro ipotesi di criminalizzazione dell'azione di soggetti che, in diversi modi e con diversi scopi, agevolano l'ingresso, il soggiorno e il transito delle persone in movimento. Alcune di queste sono state utilizzate per criminalizzare il sostegno umanitario e i Difensori dei diritti dei migranti (vedi par. 2.1.2).

Le ipotesi di reato nel Testo Unico Immigrazione (TUI)

► Criminalizzazione del favoreggiamento dell'ingresso irregolare (art. 12, comma 1, TUI)

Il reato può essere commesso da chiunque (sia cittadini italiani sia stranieri), e riguarda le attività volte a rendere possibile il **trasporto di persone straniere e il loro ingresso irregolare nel territorio**.

È irrilevante che la persona straniera riesca effettivamente ad attraversare il confine e entrare in Italia: è punita la sola attività di organizzazione del viaggio e/o di agevolazione dell'ingresso.

Non viene richiesta una finalità specifica volta ad ottenere un profitto: perciò viene considerato reato ogni ipotesi di agevolazione dell'ingresso, anche quando non ci sia un pagamento a favore di chi compie l'azione.

La **pena** va da due a sei anni, a cui si aggiunge il pagamento di una multa di 15.000€ per ogni straniero di cui è favorito l'ingresso. Per questo reato è previsto l'**arresto obbligatorio** in flagranza e si può applicare la custodia cautelare in carcere.

La pena è poi aumentata da sei a dieci anni in alcuni casi specifici: ad esempio quando l'attività è svolta con l'obiettivo di ottenere un vantaggio economico; quando la persona trasportata è esposta ad un pericolo per la sua vita; quando il numero di persone trasportate è superiore a 5. L'elenco delle circostanze che comportano un aumento di pena è contenuto nell'art. 12, comma 3 e successivi TUI.

- Questo è il reato che viene contestato più di frequente ai membri degli equipaggi delle **organizzazioni umanitarie impegnati nelle attività di soccorso in mare**: [l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea ha registrato l'avvio di 10 procedimenti penali contro ONG](#) tra il 2017 e il 2022 in cui almeno uno dei capi di imputazione era il favoreggiamento dell'ingresso irregolare³²². La maggior parte di questi si sono conclusi con archiviazione o assoluzione per insussistenza del fatto o per l'esistenza di una causa di giustificazione (vedi par. 2.1.2)
- Inoltre, il reato è stato anche contestato a persone migranti che aiutano i propri connazionali **immediatamente dopo il loro ingresso in Italia**. È emblematico il caso di alcuni cittadini eritrei, condannati sia in primo che in secondo grado per favoreggiamento tanto dell'ingresso irregolare, quanto dell'emigrazione irregolare, e poi

321 E. Cusmano, F. Bell (2021), "Guilt by association? The criminalization of sea rescue NGOs in Italian media", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1935815>.

322 FRA, *Legal proceedings against NGOs SAR operations*, June 2022: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/june-2022-update-ngo-ships-sar-activities>.

[assolti nel 2022 dalla Corte di Cassazione](#) (la corte di ultima istanza)³²³. La Corte ha riconosciuto che i migranti non avevano commesso un reato, perché in realtà le loro azioni erano di sostegno e accoglienza di connazionali all'interno del territorio italiano e non erano caratterizzate dalla finalità di ottenere vantaggi economici. Inoltre, la Corte ha sottolineato che il reato di [favoreggiamento dell'ingresso in Italia](#) può sussistere solo quando le azioni di supporto avvengono immediatamente dopo l'ingresso in Italia³²⁴: invece, in questo specifico caso, le persone aiutate erano state fatte sbarcare, identificate e accolte dalle autorità italiane e solo dopo avevano ricevuto un aiuto da parte dei connazionali.

► Criminalizzazione del favoreggiamento dell'emigrazione irregolare (art. 12, comma. 1, TUI)

Il reato può essere commesso da chiunque (sia cittadini italiani sia stranieri), e riguarda le attività di facilitazione del movimento di persone straniere che intendono "recarsi illegalmente in un altro Paese".

Il reato non sussiste se si può dimostrare che la persona intendeva fare ritorno nel Paese di origine. Inoltre, l'ingresso nell'altro Paese estero deve essere qualificato come "illegale" dalle norme di questo Paese.

Anche in questo caso non viene richiesta la finalità specifica di voler ottenere profitto dallo spostamento della persona straniera.

La **pena** va da due a sei anni, a cui si aggiunge il pagamento di una multa di 15.000€ per ogni straniero di cui è favorita l'emigrazione. Anche in questo caso la pena può essere aumentata in alcuni casi previsti anche per il favoreggiamento dell'ingresso irregolare. Si applica l'arresto obbligatorio in flagranza e si può applicare la custodia cautelare in carcere.

- **Ad esempio**, questo reato è stato contestato (insieme a quello di favoreggiamento della permanenza sul territorio) ai coordinatori dell'associazione **Linea d'Ombra di Udine**, per aver offerto aiuto, sostegno logistico ed ospitalità a una famiglia di profughi curdi di origine iraniana che ha poi proseguito il suo viaggio verso la Germania. L'indagine era stata avviata dalla Procura di Trieste e aveva portato alla perquisizione dell'appartamento dei due coordinatori. [Nel 2021 il procedimento a carico dei membri dell'associazione veniva archiviato](#), perché il supporto fornito dai volontari non era collegabile né alle azioni di ingresso, né di uscita irregolare dal Paese e spostamento in Germania³²⁵.
- Lo stesso reato è anche stato contestato al presidente e a due attiviste della rete **'Baobab Experience' di Roma**, per aver acquistato biglietti del bus e aver fornito indicazioni a persone in movimento che erano state sgombrate da un centro di accoglienza in Roma, ed erano intenzionate a recarsi prima a Ventimiglia e poi in Francia. [Gli attivisti sono stati assolti dal Tribunale di Roma](#)³²⁶, perché i loro comportamenti di supporto e aiuto non erano motivati da una logica di vantaggio economico e non c'era la prova che volessero consentire il passaggio della frontiera verso la Francia.
- Infine, come visto, il reato è anche stato anche contestato ad **alcuni cittadini eritrei**, condannati sia in primo che in secondo grado per favoreggiamento tanto dell'ingresso irregolare, quanto dell'emigrazione irregolare, perché avevano ospitato e aiutati propri connazionali. [Nel 2022 la Corte di Cassazione ha precisato](#)³²⁷ che l'azione di **"procurare l'emigrazione" irregolare deve essere interpretata restrittivamente** e può essere riconosciuta solo quando

323 C. Caprioglio, "Il fatto non sussiste: brevi note sulla sentenza di Cassazione nel processo Agaish in tema di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare", in *Questione Giustizia*, 14.2.2023: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sentenza-eritrei>.

324 A. Di Martino, "Supporto organizzato e supporto individuale a migranti non autorizzati. Incrocio pericoloso tra favoreggiamento della migrazione, associazione per delinquere, non punibilità "umanitaria", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2023: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/169-fascicolo-n-2-2023/saggi-note-n-2-2023/327-saggi>.

325 ASGI, *La solidarietà non è reato. Archivate le accuse per i volontari di Trieste*, 26.11.2021: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/la-solidarieta-non-e-reato-archivate-le-accuse-per-i-volontari-di-trieste/>.

326 Amnesty International, *Il Presidente di Baobab Experience Andrea Costa è stato assolto*, 3.4.2022: <https://www.amnesty.it/la-nostra-solidarieta-ad-andrea-costa-presidente-di-baobab-experience/>.

327 C. Caprioglio, "Il fatto non sussiste: brevi note sulla sentenza di Cassazione nel processo Agaish in tema di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare", in *Questione Giustizia*, 14.2.2023: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sentenza-eritrei>.

si dimostra che il migrante è effettivamente stato aiutato ad attraversare un confine con un altro Paese in violazione delle norme di quel Paese sull'ingresso. Invece, il supporto dato alle persone in movimento all'interno del territorio italiano non può costituire un reato soltanto perché emerge che quelle persone avevano come progetto migratorio quello di spostarsi in altri Stati europei. Peraltro, se le persone fanno ingresso in altri Stati in qualità di richiedenti asilo (successivamente riconosciuti titolari di protezione internazionale), il reato non sussiste.

► **Criminalizzazione del favoreggiamento della permanenza sul territorio** (art. 12, comma 5, TUI)

Il reato punisce chiunque (sia cittadini italiani sia stranieri) "favorisca" la presenza e permanenza di persone in movimento sul territorio, in violazione delle norme italiane in materia di immigrazione. Di fatto, si punisce chi **agevola la permanenza di persone straniere irregolarmente soggiornanti**.

A differenza dei reati di cui si è già parlato, questo reato viene commesso **solo se si agisce con l'obiettivo di ottenere un vantaggio economico** dalla presenza della persona straniera: ad esempio, non è punibile chi mette a disposizione una abitazione o finanzia lo spostamento sul territorio nazionale a titolo gratuito.

Al contrario, è punibile solo chi approfitta della condizione di irregolarità della persona per chiedere un compenso particolarmente elevato o sproporzionato per consentirne il soggiorno in Italia.

Il reato è residuale rispetto al favoreggiamento dell'ingresso irregolare, quindi se si viene accusati del primo, non si può essere accusati anche del favoreggiamento della permanenza.

La **pena** è della detenzione fino ad un massimo di quattro anni e del pagamento di una multa. L'arresto può essere solo facoltativo e la custodia cautelare in carcere può essere chiesta solo in casi eccezionali.

- **Ad esempio**, questo reato è stato contestato, come visto, ai volontari dell'associazione **Linea d'Ombra di Udine**, insieme a quello di favoreggiamento dell'emigrazione irregolare. Tuttavia, la Procura non ha potuto dimostrare alcuno scopo di profitto legato alle azioni di

assistenza materiale, psicologica e abitativa offerta alla famiglia straniera, e perciò, come anticipato, il procedimento a loro carico è stato archiviato.

- **Anche nel caso dei cittadini eritrei** che hanno aiutato i propri connazionali il reato è stato escluso perché non c'era alcun obiettivo di profitto.

► **Criminalizzazione della cessione di un immobile ad una persona straniera irregolarmente soggiornante in Italia** (art. 12 co 5 bis TUI)

Il reato punisce chiunque (sia cittadino italiano sia straniero) **dia alloggio, o affitti un immobile** ad una persona straniera irregolarmente soggiornante, **al fine di ottenere un vantaggio economico**.

L'obiettivo della norma è anche in questo caso di ostacolare la presenza sul territorio nazionale delle persone in movimento prive di permesso di soggiorno, e infatti questo reato è una particolare modalità di realizzare il reato visto sopra.

In questa ipotesi non è necessario dimostrare che chi alloggia si è approfittato della situazione di irregolarità, ed è sufficiente che il rapporto tra chi da alloggio/affitta l'immobile e lo straniero sia oneroso, cioè collegato ad un profitto. Di conseguenza, **non sono punibili le persone che danno un alloggio a titolo gratuito**.

La pena è della detenzione da sei mesi a tre anni. L'arresto può essere solo facoltativo e non può essere applicata la custodia cautelare in carcere.

La clausola dell'assistenza umanitaria e le cause di giustificazione

All'interno dell'articolo del Testo Unico Immigrazione che disciplina i reati di favoreggiamento di ingresso e permanenza sul territorio, si trova anche la cd. clausola umanitaria: si prevede che **"non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato"** (art. 12, comma 2, TUI).

Questa norma è stata poco applicata in concreto. Da un lato, è evidente che non è destinata ad applicarsi a chi sia accusato di favoreggiamento della **permanenza** in Italia, perché ad esempio aiuta

persone in movimento con assistenza materiale o morale sul territorio: quando un simile comportamento non è motivato dallo scopo di ottenere un profitto, viene meno il reato fin dall'origine. Non ci sarà nemmeno bisogno di invocare la clausola umanitaria.

Quando invece l'accusa è di favoreggiamento dell'ingresso irregolare in Italia, i migranti non si trovano ancora sul territorio. Dal momento che la cd. clausola umanitaria fa riferimento soltanto all'assistenza prestata nei confronti di migranti già in Italia, non potrebbe applicarsi ai comportamenti dei membri degli equipaggi delle ONG che svolgono soccorso in mare. Proprio con riferimento ai casi di **criminalizzazione delle ONG che svolgono operazione di *search and rescue***, però, sia gli esperti, sia diverse Corti italiane hanno ipotizzato altre ragioni per escludere la punibilità delle loro azioni. Prima di tutto, [la letteratura ha evidenziato](#)³²⁸ che le clausole che escludono la possibilità di perseguire penalmente i Difensori dei diritti dei migranti si applicano **solo se e quando le persone fanno ingresso "illegale" nello Stato**. In base a questo ragionamento, se le persone soccorse in mare vengono considerate come naufraghi (invece che come migranti irregolari), tutte le azioni volte al loro soccorso e allo sbarco in un porto sicuro non potranno mai costituire reato. Infatti, esiste un dovere universale di aiutare i naufraghi in situazione di pericolo, e di condurli in un porto sicuro: perciò, il loro ingresso sul territorio non potrà mai essere considerato "illegale" e, di conseguenza, vengono meno gli elementi del reato di favoreggiamento dell'ingresso irregolare.

I Tribunali italiani hanno svolto altre considerazioni, anche se il risultato finale è sempre stato, fino al momento attuale, la non perseguibilità delle ONG che svolgono soccorso in mare.

In un caso più risalente (cd. [Cap Anamur](#)) il comandante della nave era stato assolto perché, pur avendo commesso il reato di favoreggiamento dell'ingresso, lo aveva fatto per **adempiere ad un dovere (quello di soccorrere i migranti) imposto dal diritto internazionale**. In questo caso è stata applicata la causa di giustificazione prevista dall'art. 51 del codice penale (cd. adempimento di un dovere)³²⁹.

In un caso del 2017, **relativo alla ONG "Open Arms", il Tribunale di Ragusa** (competente per l'applicazione di una misura cautelare reale nei confronti della nave) afferma che il salvataggio dei migranti e il loro trasporto verso un porto sicuro (da individuarsi necessariamente in un porto italiano) non può costituire favoreggiamento dell'immigrazione irregolare perché è stato **compiuto in uno "stato di necessità"**, cioè al fine di salvare altre persone (i migranti) dal pericolo attuale di un danno grave. L'unico modo per evitare un simile pericolo era la conduzione dei migranti ad un porto italiano: in questo caso è stata applicata la causa di giustificazione dello stato di necessità prevista dall'art. 54 del codice penale³³⁰.

Nel 2019, in un caso di salvataggio portato a termine dalla **ONG "Seawatch"**, il Tribunale di Agrigento ha dovuto decidere su una misura cautelare personale applicata nei confronti della capitana, accusata di aver commesso i reati di resistenza a nave da guerra e resistenza a pubblico ufficiale, e poi anche del reato di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. [Il Tribunale di Agrigento ha escluso i primi due reati](#) perché la capitana aveva **agito nell'adempimento di un dovere** (quello di soccorrere i migranti e portarli ad un porto sicuro, in osservanza delle norme internazionali)³³¹: la decisione è stata confermata nel 2020 [dalla Corte di Cassazione](#)³³².

328 S. Zirulia, "Non c'è smuggling senza giusto profitto", in *Sistema Penale*, 22.10.2020: <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/zirulia-smuggling-profitto-illegittimita-normativa-penale-favoreggiamento-immigrazione-clandestina>.

329 ASGI, *Cap Anamur: Non commette reato chi effettua il salvataggio in mare di migranti naufraghi e li conduce in "luogo sicuro"*, 18.03.2010: http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=880&l=it.html.

330 M. Patarnello, "Dissequestrata la nave Open Arms: soccorrere i migranti non è reato", in *Questione Giustizia*, 19.04.2019: https://www.questionegiustizia.it/articolo/dissequestrata-la-nave-open-arms-soccorrere-i-migranti-non-e-reato_19-04-2018.php.

331 A. Natale, *Caso Sea Watch 3. La "scandalosa" ordinanza di rigetto del gip di Agrigento*, in *Questione Giustizia*, 3.7.2019: https://www.questionegiustizia.it/articolo/caso-sea-watch-3-la-scandalosa-ordinanza-di-rigetto-del-gip-di-agrigento_03-07-2019.php.

332 S. Zirulia, "La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete", in *Sistema Penale*, 24.2.2020: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete>.

[Nel 2021 lo stesso Tribunale³³³](#) ha poi archiviato il procedimento per favoreggiamento, riconoscendo ancora una volta che chi agisce in soccorso di persone migranti lo fa in adempimento di un dovere in conformità con l'art. 51 codice penale: il contenuto del dovere giuridico è individuato attraverso il rimando alle **norme di diritto internazionale che disciplinano gli obblighi di soccorso in mare** e che si rivolgono sia agli Stati sia ai comandanti delle navi.

Infine, con riferimento al reato di favoreggiamento dell'emigrazione irregolare, ASGI ha sottolineato che, in questo caso, le persone che si spostano all'interno degli Stati dell'Unione europea lo fanno per chiedere protezione internazionale e pertanto non si può considerare che il loro ingresso avvenga "illegalmente": anche in questi casi, quindi, non si potrebbe mai ipotizzare l'esistenza di un reato³³⁴.

Altre ipotesi di reato contestate ad attivisti e Difensori dei diritti dei migranti

Di fianco alle ipotesi di criminalizzazione diretta di azioni di soccorso e assistenza dei migranti, fondate sull'applicazione dei reati del Testo Unico Immigrazione (favoreggiamento dell'ingresso e della permanenza irregolari), gli attivisti e i Difensori dei diritti dei migranti sono stati coinvolti in procedimenti penali per altri reati "generici".

Si tratta di reati non direttamente collegati alla disciplina dell'immigrazione, ma ricorrenti sia in relazione ad attività di soccorso in mare, sia ad azioni di solidarietà organizzate sul territorio (soprattutto in prossimità delle frontiere, ad es. a Udine e Ventimiglia)³³⁵. I principali sono:

► **Associazione per delinquere** (art. 416 c.p.).

Il reato di associazione è stato più volte contestato a chi era contemporaneamente accusato di favoreggiamento dell'ingresso irregolare in Italia o in altri Paesi. La norma si può applicare quando

"tre o più persone" si associano con l'obiettivo di commettere "più delitti". L'arresto è sempre obbligatorio e sono sempre consentite le misure cautelari.

- Un simile reato era stato ipotizzato per alcuni membri dell'equipaggio della nave Open Arms della omonima ONG, ma [il Giudice chiamato ad applicare le misure cautelari](#) in quel caso aveva escluso che ci fosse una associazione a delinquere³³⁶. Infatti, alle persone coinvolte nel procedimento non erano emersi indizi che indicassero lo scopo di commettere altri delitti oltre a quello di favoreggiamento dell'ingresso irregolare di cui erano state contestualmente accusate.
- Anche nel caso riguardante i cittadini eritrei già menzionato, in un primo momento era stata ipotizzata l'associazione a delinquere, perché secondo l'accusa le azioni dei quattro imputati erano state collegate ad altre commesse da reti criminali. In realtà, questa impostazione era già stata superata nel giudizio di secondo grado: la Corte d'Appello aveva riconosciuto che non c'erano simili legami. In ogni caso, è poi emerso che gli imputati non avevano nemmeno commesso gli "altri delitti" per cui si costituisce l'associazione, posto che la Corte di Cassazione ha ritenuto che non li si potesse accusare di favoreggiamento dell'immigrazione.

► **Resistenza a pubblico ufficiale** (art. 337 c.p.)

Il reato punisce **l'uso della violenza o di minacce nei confronti di un pubblico ufficiale** (ad es. agente di polizia, di polizia di frontiera) o di un ufficiale di pubblico servizio (ad es. un medico o altro dipendente pubblico) mentre svolge le sue funzioni. La pena è della detenzione da sei mesi a cinque anni. L'arresto è solo facoltativo e la custodia cautelare in carcere è consentita ma deve essere proporzionata alla gravità del reato.

333 S. Zirulia, "Caso Sea Watch 3: archiviate le accuse di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare", in *Sistema Penale*, 17.1.2022: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/caso-sea-watch-carola-rackete-archivate-le-accuse-di-favoreggiamento-dellimmigrazione-irregolare-e-rifiuto-di-obbedienza-a-nave-da-guerra>.

334 Si veda la nota n. 327.

335 MeltingPot, *Aiutare i migranti è reato. Attiviste sotto inchiesta per aver fornito assistenza e informazione ai profughi*, 16.6.2016.

336 S. Perelli, "Il sequestro della nave Open Arms: è reato soccorrere i migranti in pericolo di vita?", in *Questione Giustizia*, 31.3.2018: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-sequestro-della-nave-open-arms-e-reato-soccorrere-migranti-in-pericolo-di-vita-31-03-2018.php>.

► **Invasione di terreni e di edifici** (art. 633 c.p.).

Il reato punisce chiunque **fa ingresso senza autorizzazione in edifici o terreni altrui, sia pubblici che privati**, con la finalità di occuparli per un determinato periodo di tempo o di ricavarne un vantaggio economico. Di per sé, quindi, il semplice ingresso in una proprietà privata o pubblica non è punibile. Più in generale, si può procedere solo se il proprietario ha denunciato l'ingresso illegale e l'occupazione.

La pena è della detenzione da uno a tre anni, e della multa da 103 a 1.032 euro. Tuttavia, se l'invasione è commessa da più di cinque persone, la pena è aumentata, e il reato si può perseguire anche d'ufficio. Per il reato base non è consentito l'arresto. Quando è aggravato (es. commesso da più di cinque persone) è ammesso l'arresto solo facoltativo. Non è mai consentita la custodia cautelare in carcere.

► **Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità** (art. 650 c.p.)

Si tratta di una contravvenzione (un reato minore) che punisce chiunque **non ha rispettato un provvedimento adottato dall'autorità pubblica** per ragioni di ordine pubblico o di igiene pubblica. Ad esempio, può succedere che le autorità di polizia adottino una decisione amministrativa volta ad impedire a determinati soggetti di rimanere in una certa area o in un comune (vedi par.2.2.2.): se una simile decisione non viene rispettata, perché la persona rimane sul territorio (ad es. per svolgere attività di supporto e aiuto a persone migranti), la polizia potrà avviare un procedimento penale.

La pena è della detenzione fino ad un massimo di tre mesi, o di una multa (ammenda) fino a 206 euro. Non è possibile procedere all'arresto, e non si possono applicare misure cautelari.

► **Criminalizzazione della solidarietà e reati propri della PA**

Non si è fatto fino a qui riferimento alla vicenda che ha interessato il sindaco di Riace, Mimmo Lucano, perché è una vicenda molto particolare ed eccezionale, anche se rappresenta un caso di criminalizzazione della solidarietà. In questo caso, il **sindaco della città di Riace** è stato accusato di diversi reati collegati alla sua funzione pubblica

(come abuso d'ufficio, peculato, truffa aggravata), e al sistema di accoglienza che aveva costruito.

Il processo nei confronti di Lucano si può certamente considerare una manifestazione della volontà di criminalizzare un sistema di accoglienza alternativo e virtuoso, e quindi un atteggiamento di solidarietà verso le persone migranti. Tuttavia, i reati di cui è stato accusato non vengono normalmente usati dalle autorità contro gli attivisti e i Difensori dei diritti dei migranti.

Inizialmente il sindaco era stato accusato anche di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, ma già nel primo grado di giudizio questo reato era stato escluso. Infine, a seguito del giudizio di appello, Mimmo Lucano è stato assolto dalla maggior parte dei reati e la pena è stata ridotta da 13 anni (in primo grado) ad 1 anno e 6 mesi (in secondo grado).

5.2.2. La criminalizzazione attraverso il diritto amministrativo

L'attività di soccorso in mare da parte delle ONG è stata ostacolata e apertamente contrastata non solo attraverso l'uso del diritto penale, ma anche tramite misure amministrative. Tra il 2019 e il 2020 le sanzioni amministrative venivano applicate insieme a quelle penali, mentre negli anni successivi, e soprattutto a partire dal 2023, il diritto penale cede spazio a quello amministrativo.

Ciò è avvenuto per due ragioni strettamente collegate: a) la maggior immediatezza e "fluidità" del sistema amministrativo, in cui i destinatari di sanzioni pecuniarie o misure di sequestro hanno meno garanzie; e b) il fatto che sequestro e confisca delle navi può essere disposto dal Prefetto (organo territoriale del Ministero dell'Interno) e non dall'autorità giudiziaria: quindi per poter chiedere l'intervento di un giudice occorre un passaggio ulteriore.

Le limitazioni all'ingresso e transito delle navi delle ONG

Il cd. Decreto Sicurezza bis, adottato nel 2019, introduceva la possibilità per il Ministero dell'Interno di **vietare o limitare ingresso, il transito o permanenza di imbarcazioni nelle acque territo-**

riali italiane. La decisione del Ministro poteva basarsi su ragioni di ordine pubblico, oppure essere motivata dal passaggio di una nave straniera che effettuava operazioni di “carico o scarico di persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello stato”: la norma era chiaramente concepita per poter limitare ingresso e transito delle navi straniere che svolgevano soccorso umanitario.

In caso di mancato rispetto del divieto imposto dal Ministro, si applicava una **sanzione amministrativa tra i 150.000 e 1.000.000 euro**: l'importo era particolarmente alto al punto che è stata ritenuta una [forma mascherata di sanzione penale](#)³³⁷. Inoltre, si poteva procedere sia al sequestro cautelare, sia alla confisca obbligatoria della nave.

Questa misura amministrativa è stata **successivamente modificata in due occasioni**, nel 2020 e nel 2023, **ma secondo ASGI l'impianto afflittivo è rimasto lo stesso**³³⁸. Attualmente, dopo le modifiche introdotte nel 2023, continua ad essere previsto il potere del Ministro dell'interno di **vietare il transito e la sosta di navi nelle acque nazionali per motivi di ordine e sicurezza pubblica**, a meno che:

- ▶ la nave compia operazioni di soccorso “immediatamente comunicate” al centro di coordinamento marittimo e,
- ▶ le operazioni di soccorso siano effettuate nel rispetto delle indicazioni date dalle autorità del centro.

Se queste condizioni vengono meno, il divieto del Ministro per motivi di ordine pubblico sarà considerato lecito. Se il comandante non rispetta il divieto, incorre attualmente in una sanzione amministrativa tra i 10.000 e i 15.000 e nel fermo amministrativo della nave per oltre due mesi. Se le violazioni all'ordine del Ministro si ripetono, **è possibile procedere al sequestro preventivo e alla confisca della nave**. La decisione del Ministro può essere impugnata davanti al Tribunale.

Inoltre, con la riforma del 2023 si impone che:

- a) la nave abbia le certificazioni e i documenti richiesti dallo Stato di bandiera per svolgere operazioni umanitarie;
- b) il personale della nave informi i migranti soccorsi della possibilità di chiedere protezione internazionale;
- c) il comandante richieda immediatamente un porto di sbarco sicuro, e il porto venga raggiunto senza ritardo;
- d) il personale della nave fornisca tutte le informazioni richieste dalle autorità italiane per ricostruire come è avvenuto il salvataggio;
- e) le modalità di soccorso non abbiano creato situazioni di pericolo a bordo.

Se anche solo una di queste condizioni non viene rispettata, il comandante, il proprietario e l'armatore della nave dovranno **rispondere di illeciti amministrativi**: una sanzione tra 2.000 a 10.000 euro e il **fermo della nave per 20 giorni**. In caso di violazione ripetuta delle condizioni, anche in questo caso si può procedere a sequestro preventivo e confisca della nave.

Sebbene gli importi delle sanzioni siano stati ridotti dal 2019, l'obiettivo principale resta quello di **impedire materialmente alle NGO di operare i salvataggi**, privandole temporaneamente della disponibilità delle navi. Inoltre, tutte le **sanzioni vengono decise dal Prefetto**: soltanto se la organizzazione decide di fare ricorso contro la decisione si andrà davanti ad un giudice (Tribunale ordinario). Sul tema specifico delle **ispezioni nei confronti delle navi che svolgono attività di soccorso** è importante ricordare che è intervenuta la Corte di Giustizia dell'UE nel 2022, (C-14/21 e C-15/21). La Corte ha chiarito che simili ispezioni (e un conseguente fermo in caso di gravi carenze della nave) possono essere disposte solo in caso di “fattori” di assoluta priorità o imprevisti. Per la Corte l'utilizzo di navi da carico ai fini di un'attività sistematica di ricerca e soccorso di persone in pericolo o in difficoltà in mare non può essere considerato un fattore imprevisto ... che consenta allo Stato di approdo di effettuare un'ispezione supplemen-

337 L. Masera, “Il decreto cd. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare”, in *Sistema Penale*, 13.2.2023: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/masera-il-dl-piantedosi-sulle-operazioni-di-soccorso-in-mare-lennesimo-maldestro-tentativo-di-impedire-cio-che-il-diritto-internazionale-impone-e-il-problema-della-depenalizzazione-come-fuga-dalla-giurisdizione>.

338 ASGI, *Il decreto legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito in legge 24 febbraio 2023, n. 15 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori)*. Una prima lettura dell'ASGI, 6.3.2023: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/03/Commento-d.l.-1.2023-def_6marzo.docx.pdf.

tare. Inoltre, un fermo può essere disposto solo quando le carenze della nave rappresentano un “evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l’ambiente”, e non può essere motivato dalle stesse ragioni che hanno imposto l’ispezione: ci devono essere motivi ulteriori collegati al pericolo.

È evidente che l’intervento del legislatore italiano **non ha tenuto conto delle indicazioni della Corte di giustizia**, che limita le possibilità di fermo di una nave a casi eccezionali: invece, le sanzioni previste nel 2023 consentono di fermare l’imbarcazione in un grande numero di casi (lett.a-e) che non hanno necessariamente un collegamento con l’esistenza di un pericolo per la sicurezza o la salute.

Altre misure amministrative: il cd. foglio di via

Oltre alle misure specifiche elaborate per limitare e criminalizzare l’attività delle ONG in mare, che si possono far risalire agli ultimi 7 anni, gli attivisti e Difensori dei diritti dei migranti vengono anche **storicamente coinvolti dall’adozione di misure amministrative cosiddette “preventive”**.

Le misure di prevenzione sono attualmente disciplinate dal cd. Codice Antimafia. Sono misure disposte o dall’autorità di polizia (il Questore) o dall’autorità giudiziaria prima della commissione di un reato, nei confronti di persone ritenute “pericolose” poiché si pensa che possano commettere reati in futuro.

Le misure di prevenzione personali disposte dal Questore sono state utilizzate in diverse occasioni nei confronti di attivisti e Difensori, per impedire che portassero sostegno e aiuti concreti alle persone in movimento: ad esempio, [è stato fatto ampio ricorso a queste misure vicino alla frontiera italo-francese](#), e in particolare a Ventimiglia, dove numerose reti di attivisti e solidali sostenevano i migranti in transito³³⁹.

La misura più utilizzata è quella del “**foglio di via obbligatorio**”, una misura che era stata introdotta ai tempi del fascismo. Il provvedimento è adottato dal Questore nei confronti di persone “pericolose per la sicurezza pubblica” e che si trovano fuori dal loro comune di residenza. L’ordine di allontanamento prevede un divieto di tornare sul territo-

rio comunale in cui la persona ha ricevuto il provvedimento per un tempo che può arrivare fino a tre anni.

Contro il foglio di via può essere fatto ricorso gerarchico davanti alla Prefettura (sezione territoriale del Ministero dell’Interno) entro 30 giorni dalla comunicazione dell’atto, in forma scritta ma libera, consegnata a mani, via posta raccomandata o via PEC. Il ricorso può essere presentato dalla persona autonomamente.

Se la Prefettura conferma la decisione del Questore, contro l’ultimo provvedimento **può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale** entro 30 giorni: per proporre questo ricorso bisogna essere assistiti da un difensore.

5.3 Meccanismi di tutela e garanzie di chi è coinvolto in un procedimento penale

Nel sistema italiano, le persone coinvolte in tentativi di criminalizzazione del loro operato possono trovare una tutela principalmente attraverso il sistema giudiziario. Il giudice (penale o amministrativo) è infatti il principale attore a cui ci si può rivolgere per:

- Difendersi nell’ambito di un processo di **criminalizzazione diretta** (utilizzo del diritto penale per sanzionare azioni di supposto e solidarietà), di cui si è parlato nel par. 2.1;
 - Presentare ricorso contro **decisioni amministrative** che hanno l’obiettivo di limitare l’attività di soccorso in mare o la presenza di attivisti sui territori, di cui si è parlato nel par. 2.2;
 - Presentare una **denuncia/querela contro comportamenti delle autorità** e soprattutto delle forze di polizia che limitano indebitamente le libertà dei Difensori dei diritti umani (ad es. la loro libertà personale in caso di arresto, o la libertà di riunione e di movimento). La denuncia/querela può essere presentata quando il comportamento delle autorità costituisce un reato.
- A differenza di altri Paesi, invece, in Italia non esiste un organo centralizzato che si occupa della tutela dei diritti umani (es. Commissione naziona-

339 Parole sul Confine e Osservatorio contro la repressione, *Resistere al confine. Ventimiglia 2015/2023*, consultabile sul sito MeltingPot: <https://www.meltingpot.org/2023/07/resistere-al-confine-ventimiglia-2015-2023/>.

le per i diritti umani o simile), né un Difensore civico o “Ombudsperson” a livello nazionale. Esistono alcuni organismi di garanzia, che però operano in ambiti specifici e settoriali: ad esempio il Garante nazionale e territoriale per i diritti delle persone private della libertà (vedi par. 3.1.5) o l’Autorità garante per la tutela dei dati personali (vedi par. 4).

Vi sono poi cd. **Difensori civici regionali**, figure che hanno il compito di orientare e supportare il cittadino di fronte alla Pubblica Amministrazione, con l’obiettivo di mediare nei possibili conflitti con le autorità amministrative. Ad esempio, il Difensore civico può sollecitare la amministrazione a fornire risposte ai cittadini in caso di ritardi o silenzio; può segnalare disfunzioni e suggerire rimedi; può fornire chiarimenti e orientare il cittadino. La sua attività però si svolge soprattutto in ambiti prettamente amministrativi legati ai servizi regionali (urbanistica, edilizia, agricoltura, salute, ambiente, politiche sociali, tributi, tutela dei consumatori) e non riguarda la tutela né di persone migranti né di Difensori dei diritti umani coinvolti in procedimenti penali o esposti ad abusi da parte della polizia. Per questo motivo, questo attore non viene contemplato in questa sede. Se i Difensori dei diritti dei migranti vedono le loro libertà indebitamente compresse dalle forze di polizia, è auspicabile rivolgersi ad associazioni che si occupano della tutela dei Difensori dei diritti umani, o nello specifico di abusi da parte delle forze di polizia, quali ad esempio **Amnesty International**, o **InDifesaDi** per svolgere una denuncia pubblica dell’accaduto.

Amnesty International può essere contattato a questo indirizzo email (tratto dal sito di Amnesty Italia): infoamnesty@amnesty.it, e al numero di Whatsapp: [3482349345](https://www.whatsapp.com/channel/002993482349345).

InDifesaDi può essere contattato a questo indirizzo mail: info@indifesadi.org.

Questa premessa è utile a chiarire che **la principale sede in cui i Difensori dei diritti dei migranti possono trovare tutela è quella giudiziaria**: perciò verrà dedicato ampio spazio al funzionamento del procedimento penale e alle garanzie e ai diritti de-

gli indagati/imputati e delle persone offese da un reato.

5.3.1 Diritti e garanzie dell’indagato/imputato nel procedimento penale

Le persone coinvolte in un processo di criminalizzazione realizzato attraverso l’uso del diritto penale avranno tutti i diritti e le garanzie processuali previsti per gli indagati ed imputati. Queste garanzie sono espressione del diritto di difesa e del diritto ad un giusto processo, sanciti dalla Costituzione.

È perciò importante conoscere il funzionamento per linee generali del processo penale, anche se è sempre e comunque consigliabile nominare un avvocato di fiducia.

Se non si conosce un difensore da nominare, né verrà comunque assegnato uno d’ufficio, e **il nome e il contatto dell’avvocato verranno riportati nella documentazione consegnata all’indagato o imputato** (vedi par. 3.2).

5.3.2 Il procedimento penale in breve

- **Avvio del procedimento penale.** Il procedimento si attiva quando il pubblico ministero (PM) registra una notizia di reato, ricevuta direttamente da parte delle autorità di polizia o attraverso denunce, esposti o querele di altri soggetti. Il nome del potenziale autore del reato, se conosciuto, è indicato; altrimenti, il procedimento viene registrato contro ignoti.
- **Indagini preliminari.** Dopo aver ricevuto una notizia di reato, nella maggior parte dei casi il PM avvia le indagini preliminari, condotte sotto la sua responsabilità dalla polizia giudiziaria. Questi accertamenti servono a raccogliere dati per verificare la fondatezza della notizia di reato. Terminata questa fase, il PM può chiedere l’archiviazione (chiusura del procedimento) o proseguire nel giudizio.

Misure cautelari

Durante lo svolgimento delle indagini preliminari, o anche successivamente durante lo svolgimen-

to del processo, il PM può disporre una misura cautelare. Le misure cautelari si distinguono in personali (dirette contro l'autore del reato) o reali (dirette contro dei beni).

Le misure possono essere disposte solo se ci sono gravi indizi di colpevolezza e un pericolo di fuga o reiterazione del reato (v. par. 3.1.4.). Le misure cautelari possono essere revocate o modificate non appena non sussistono più le condizioni che ne hanno giustificato l'adozione.

Le misure personali più afflittive sono la **custodia cautelare in carcere** e gli **arresti domiciliari**. Ci sono poi anche misure meno gravi, come il divieto di soggiornare in un certo comune, l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, il divieto di avvicinarsi a luoghi frequentati dalla persona offesa. La maggior parte dei reati che possono essere contestati ai Difensori dei diritti dei migranti è sufficientemente grave da consentire l'applicazione di una misura cautelare in carcere, ma occorrerà dimostrare che non c'è la possibilità di applicare un'altra misura meno grave.

Le **misure cautelari reali** non sono dirette contro la persona, ma contro un oggetto, un bene materiale. Tra queste le più importanti sono:

- Il sequestro preventivo dei beni: consiste nel sequestro di beni di proprietà della persona indagata, che possono essere utilizzati per commettere il reato o per procurarsi il profitto del reato.
- Il sequestro conservativo dei beni: consiste nel sequestro di beni di proprietà della persona indagata, che possono essere utilizzati per risarcire il danno causato dal reato;
- Il sequestro probatorio: consiste nel sequestro di beni che possono essere utili per la ricostruzione dei fatti.

È spesso avvenuto che, nell'ambito dei processi di criminalizzazione delle ONG, le navi utilizzate per il salvataggio fossero poste sotto sequestro. Come già visto in precedenza, le contestazioni sono venute meno e anche i sequestri non sono stati confermati dai Giudici per le indagini preliminari.

- **L'archiviazione.** L'archiviazione interviene quando non vi sono prove sufficienti oppure il reato è non punibile, estinto o se l'autore è ignoto. Il PM chiede l'archiviazione e il Gip può accettare la richiesta, e quindi archiviare; oppure può esige-

re ulteriori indagini o ancora procedere con una accusa formale al posto del PM.

- **Rinvio a giudizio.** Se il PM trova prove sufficienti, formalizza l'accusa e richiede l'avvio del processo. A seconda della gravità del reato, può tenersi o meno un'udienza ("preliminare" o "pre-dibattimentale") per decidere se ci sono i presupposti per celebrare il dibattimento.
- **Riti alternativi.** Prima dell'inizio del dibattimento, l'imputato può optare per riti alternativi, come il **rito abbreviato** o il **patteggiamento**, che riducono la durata e la complessità del procedimento e comportano una riduzione della pena. Per i reati meno gravi, puniti nel massimo fino a quattro anni, è possibile chiedere la "**messa alla prova**", ossia lo svolgimento di un programma di lavori di pubblica utilità per un periodo determinato dal giudice che, se concluso positivamente, estingue reato e processo.
- **Il dibattimento.** È la fase principale del processo dove le parti presentano prove ed argomentazioni davanti a un giudice che fino a quel momento non è mai stato coinvolto nel processo. L'imputato può rimanere in silenzio, rilasciare libere dichiarazioni, o sottoporsi a interrogatorio. L'avvocato dell'imputato può chiedere che siano sentiti anche i testimoni a propria difesa.
- **La sentenza.** Al termine del procedimento il giudice pronuncia immediatamente sentenza di assoluzione o condanna. Se il reato è di particolare lievità, il giudice può assolvere l'imputato per particolare tenuità del fatto. Se invece ritiene di condannare, il giudice può inoltre disporre che l'esecuzione di una pena inferiore a due anni di reclusione sia sospesa; se l'imputato non commette altri reati nei cinque anni successivi (due anni, in caso di contravvenzioni, ossia reati meno gravi), il reato si estingue. Per le pene fino a 4 anni di reclusione, è possibile chiedere la **conversione della pena in pene sostitutive** quali lavori di pubblica utilità, pena pecuniaria, semilibertà o detenzione domiciliare. Dal deposito della motivazione decorrono i termini per presentare appello.
- **Appello.** Dopo la pronuncia di una sentenza da parte del giudice di primo grado, l'imputato ha il diritto di proporre appello se ritiene che vi siano errori sostanziali o procedurali. **Il termine**

per presentare appello varia da un minimo di 15 giorni a un massimo di 45 giorni, a seconda del termine che il giudice ha previsto per il deposito della motivazione (più è lungo questo termine, più giorni si hanno per proporre appello). L'appello consente di riesaminare interamente il caso sia sotto il profilo fattuale che procedurale da parte della Corte d'Appello. Normalmente lo stesso avvocato che ha assistito la persona in primo grado può proporre l'appello, senza che si debba rilasciare una nuova procura. L'imputato può però anche nominare un nuovo avvocato.

- **Ricorso per Cassazione:** Se l'imputato non è soddisfatto della decisione della Corte d'Appello, può presentare ricorso per cassazione. Il ricorso per cassazione non riguarda il merito della causa, ma verte su questioni di legittimità, ossia errori nella corretta interpretazione e applicazione delle norme di diritto. Come per l'appello, il termine per presentare ricorso varia a seconda del termine che la Corte di Appello ha previsto per il deposito della motivazione. La Cassazione valuta se ci sono state violazioni di legge o vizi di motivazione nelle decisioni dei giudici di merito e può confermare o annullare la sentenza, o anche disporre che venga svolto un nuovo processo. **Soltanto alcuni avvocati possono presentare il ricorso:** occorre quindi verificare che il difensore che ha già seguito le fasi precedenti può difendere la persona o, se non è questo il caso, si può nominare un nuovo avvocato.

5.3.3. Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio

Diritto all'assistenza legale: difesa d'ufficio e gratuito patrocinio

In Italia, nella maggior parte dei processi civili, penali e amministrativi l'assistenza tecnica di un avvocato è obbligatoria. Si può essere assistiti a spese dello Stato da qualsiasi avvocato, anche nominato di fiducia. In questo senso vi è una differenza tra difesa d'ufficio e assistenza legale gratuita ("patrocinio a spese dello Stato" o "gratuito patrocinio").

Difesa d'ufficio

La difesa d'ufficio esiste principalmente in ambito penale; essa ha come obiettivo assicurare una difesa tecnica e competente a chiunque ne abbia bisogno. Se un individuo è parte di un procedimento penale e non ha un avvocato o lo perde (per esempio, a seguito della rinuncia del difensore), verrà nominato un avvocato d'ufficio.

Questo avvocato viene designato dal giudice o dal pubblico ministero, selezionando da una lista di professionisti stabilita dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. L'avvocato nominato ha il dovere di rappresentare il cliente e può essere sostituito solo in presenza di validi motivi.

I costi della difesa d'ufficio sono a carico dell'interessato, a meno che non soddisfi i criteri per accedere al patrocinio a spese dello Stato.

Per promuovere una causa in ambito civile e amministrativo, è necessaria o comunque consigliabile l'assistenza di un professionista.

Patrocinio a spese dello Stato

Del patrocinio a spese dello Stato può beneficiare chi nell'anno precedente alla domanda non abbia superato un limite di reddito prefissato dalla legge (attualmente 12.838 euro, ma che può essere rivalutato di anno in anno).

Al gratuito patrocinio si può accedere non solo in ambito penale (sia in qualità di indagati o imputati, sia in qualità di persone offese) ma anche civile e amministrativo (sia per promuovere una causa, sia per difendersi).

Al gratuito patrocinio possono accedere non solo individui ma anche persone giuridiche (tra cui enti e organizzazioni). Secondo la giurisprudenza italiana, i requisiti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per un ente o associazione sono i seguenti:

- Non perseguimento di fini di lucro o esercizio di attività economica
- Non manifesta infondatezza della pretesa fatta valere in giudizio
- Limiti di reddito inferiori a quelli previsti per le persone fisiche (attualmente 12.838 euro);

La domanda di ammissione al gratuito patrocinio generalmente è presentata per conto del clien-

te dall'avvocato difensore. Una volta ammesso al patrocinio a spese dello Stato, l'assistito non dovrà sostenere alcuna spesa per onorari, diritti e spese processuali, comprese quelle per perizie, consulenze tecniche e traduzioni. Gli avvocati che assistono i beneficiari ricevono un compenso per il loro lavoro, ma questo è generalmente inferiore a quello che riceverebbero in assenza di patrocinio a spese dello Stato.

È possibile che l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato venga revocata o resa inefficace. Ciò può accadere se, ad esempio, viene accertato che l'assistito non aveva diritto al beneficio o se durante il procedimento le condizioni economiche dell'assistito migliorano al punto da superare i limiti stabiliti. Inoltre, se il giudice ritenga infondato o abusivo il ricorso o la domanda proposta dall'assistito, può ordinare la revoca del beneficio.

5.3.4 Diritti della persona arrestata o fermata

L'arresto e il fermo

L'arresto è un provvedimento che consiste nella privazione della libertà personale di una persona in caso di flagranza di reato o grave o contenuto in un elenco specifico (art. 380, 381 c.p.p.). Il fermo è un provvedimento (disposto dal PM o dalla polizia giudiziaria) che consiste nella privazione della libertà personale in caso di gravi indizi di colpevolezza di reati gravi.

La persona che viene arrestata o fermata ha i seguenti diritti:

- a] **nominare ed essere assistita da un difensore;** dal momento dell'arresto, la persona ha il diritto di essere assistita da un difensore di sua scelta o, se ne è sprovvista, da un difensore di ufficio, che deve essere immediatamente informato dell'arresto (Art. 386, co 2 c.p.p.).
- b] **essere informato** sull'accusa a suo carico da parte del pubblico ministero che effettua l'interrogatorio, o del giudice della convalida.
- c] **ottenere un interprete e traduzioni delle prove a suo carico;** Se l'arrestato non parla o non comprende la lingua italiana, ha diritto all'assistenza di un interprete (Art. 143 C.p.p.).
- d] **rimanere in silenzio;**

- e] **accedere agli atti relativi all'arresto;**
- f] **contattare autorità consolari e familiari;** L'arrestato ha il diritto di comunicare immediatamente la sua situazione a un familiare o ad altro soggetto da lui indicato (Art. 387).
- g] **ottenere assistenza medica;**
- h] **essere presentato dinanzi a un giudice per la convalida dell'arresto entro 96 ore;**
- i] **essere ascoltato da un giudice che deve procedere alla convalida dell'arresto;**
- l) **presentare ricorso contro la decisione sulla convalida dell'arresto (art. 309 c.p.p.).**

Dopo un arresto o fermo, il pubblico ministero ha 48 ore per chiedere la convalida al giudice competente per le indagini preliminari, basandosi sul luogo dell'intervento. (art. 390 c.p.p.)

Il giudice fissa un'udienza di convalida entro le successive 48 ore, informando tempestivamente il pubblico ministero e il difensore.

L'Interrogatorio di garanzia

Durante l'udienza di convalida, il giudice procede all'interrogatorio della persona arrestata per decidere se applicare o meno una misura cautelare nei suoi confronti.

L'interrogatorio di un indagato o imputato deve avvenire nel rispetto di determinati diritti e condizioni:

- **Diritto al Silenzio:** L'indagato non è obbligato a parlare contro se stesso o a confessare. Poiché nel sistema accusatorio, è l'organo di accusa a dovere dimostrare la colpevolezza dell'imputato, non collaborare con l'autorità giudiziaria non costituisce prova della sua colpevolezza (art. 64 cpp).
- **Condizioni dell'Interrogatorio:** L'indagato ha il diritto di partecipare all'interrogatorio senza l'uso di strumenti coercitivi, come le manette, a meno che non siano strettamente necessari.
- **Informazione:** Prima dell'interrogatorio all'imputato devono essere fatti alcuni avvertimenti preliminari (art. 64 cpp):
 - Qualsiasi dichiarazione fatta può essere utilizzata contro di lui.
 - Viene avvisato del suo diritto al silenzio e che il non rispondere non interrompe il procedimento.
 - Se l'imputato fa dichiarazioni che implicano altri, assume il ruolo di testimone.

- Nei casi in cui non si tiene un’udienza di convalida, in ogni caso il giudice deve procedere all’interrogatorio della persona entro cinque giorni.

L’interrogatorio da parte del PM

Durante le indagini, il pubblico ministero può disporre l’interrogatorio dell’indagato. Allo stesso modo, se l’indagato desidera rendere dichiarazioni durante le indagini, deve essere sentito dal pubblico ministero senza indugio.

La decisione di sottoporsi a interrogatorio richiede un’attenta analisi degli atti processuali e un dialogo con il proprio avvocato.

5.3.5 La decisione sulle misure cautelari

Una volta presentata la persona indagata all’autorità giudiziaria, il giudice ha 48 ore per decidere se convalidare l’arresto o meno (Art. 388 c.p.p.). Se non viene convalidato, l’arrestato deve essere immediatamente rilasciato.

Il giudice può decidere di non convalidare l’arresto se ritiene che non ci siano le condizioni previste dalla legge per l’arresto in flagranza o per il fermo di indiziato di delitto, o se ritiene che non ci siano le prove sufficienti della commissione del reato.

Se l’arresto viene convalidato, il giudice può emettere un provvedimento cautelare, come gli arresti domiciliari o la custodia in carcere, se sussistono i relativi presupposti.

La misura cautelare deve essere proporzionata alla gravità del reato e alla personalità dell’indagato. In caso di reati di minore gravità o di indiziati con un basso profilo di pericolosità sociale, il giudice dovrebbe preferire misure meno afflittive.

La custodia cautelare in carcere è una misura estrema che deve essere disposta solo in casi di particolare gravità. In caso di sussistenza dei presupposti per la custodia cautelare, il giudice deve valutare se è possibile disporre una misura meno afflittiva, come gli arresti domiciliari.

5.3.6 Diritti della persona imputata durante il processo

Durante il procedimento penale, la persona ha una serie di diritti fondamentali:

- **Presunzione di innocenza** - Una persona è considerata innocente e non può essere ritenuta colpevole di un reato finché la sua colpevolezza non è stabilita da una sentenza definitiva
- **Interpretazione e Traduzione** - Nel caso in cui l’imputato non conosca o non comprenda la lingua utilizzata nel procedimento, ha il diritto di avere un interprete e di ricevere una traduzione di tutti i documenti e le comunicazioni essenziali (Art. 143 C.p.p.).
- **Partecipazione al processo** - L’imputato ha il diritto di essere presente durante tutte le fasi del processo penale che lo riguardano. Se però non si presenta ad un’udienza per un motivo giustificato, l’udienza si può tenere in sua assenza.

5.3.7 La tutela dei diritti delle persone sottoposte a privazione della libertà (arresto, misura cautelare, pena della detenzione)

Nel corso di un procedimento penale si può verificare il caso in cui la persona sia detenuta: al momento dell’arresto, o se viene applicata la custodia cautelare in carcere, o se sta espiando la pena della reclusione. In questi casi, può chiedere il rispetto dei suoi diritti o denunciare un abuso da parte delle autorità di polizia al giudice. In Italia, infatti, è sempre la magistratura l’organo principale di tutela dei diritti delle persone coinvolte in un procedimento penale e sottoposte a privazione della libertà.

In caso di arresto o misura cautelare, ci si potrà rivolgere al giudice per le indagini preliminari. Al momento dell’esecuzione della pena, al Magistrato e al Tribunale di sorveglianza.

La magistratura agisce sulla base di denunce, querele e esposti, al fine di verificare che la privazione della libertà sia legittima e che i diritti delle persone coinvolte siano rispettati.

Ci sono altre autorità indipendenti che si occupano di tutela dei diritti delle persone private della libertà, come il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e i Garanti regio-

nali, ma i loro poteri sono di gran lunga inferiori e meno efficaci rispetto a quelli della magistratura.

La magistratura di sorveglianza

La magistratura di sorveglianza è un importante tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

L'art. 35 bis e 35 ter dell'ordinamento penitenziario disciplinano i ricorsi al magistrato di sorveglianza, ovvero il giudice competente a tutelare i diritti delle persone private della libertà personale in forza di una condanna definitiva. Consentono ai detenuti e agli internati di far valere i propri diritti e di ottenere un risarcimento in caso di violazione.

Il ricorso ex art. 35 bis può essere presentato da un detenuto o un internato che ritiene che la propria situazione carceraria violi i propri diritti. Il magistrato di sorveglianza può ordinare all'amministrazione penitenziaria di adottare le misure necessarie per porre rimedio alla situazione.

Il ricorso ex art. 35 ter può essere presentato da un detenuto o un internato che ritiene di aver subito un trattamento inumano o degradante. Il magistrato di sorveglianza può ordinare all'amministrazione penitenziaria di risarcire il danno subito dal detenuto o dall'internato, sotto forma di uno sconto di pena o di risarcimento monetario.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Il Garante nazionale è un'Autorità indipendente di garanzia. Ha il compito di vigilare in maniera preventiva sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è un'autorità indipendente che vigila sul rispetto dei diritti di tutte le persone che sono private della libertà personale, sia su provvedimento di un'autorità giudiziaria o amministrativa, sia di fatto.

Il Garante svolge le sue funzioni in conformità alla Costituzione e alle leggi vigenti. Le varie aree di privazione della libertà su cui il Garante vigila sono le seguenti:

► **Custodia cautelare e reclusione in carcere**, quando la privazione della libertà personale è tempo-

ranea, in attesa di processo, o è stata inflitta dal giudice penale come sanzione per un reato.

► **Custodia da parte delle Forze di polizia**, ossia quando la privazione della libertà personale inflitta dalla polizia giudiziaria in caso di arresto o fermo.

► **Trattenimento e rimpatrio forzato dei migranti irregolari**: la privazione della libertà personale inflitta ai migranti irregolari ai fini del trattenimento e del rimpatrio.

► **Ricovero in Servizi psichiatrici di diagnosi e cura**: la privazione della libertà personale inflitta a persone con gravi disturbi psichici.

► **Residenzialità in strutture sociosanitarie o assistenziali tendenzialmente chiuse**: la privazione della libertà personale inflitta a persone con disabilità o problemi psichici che necessitano di assistenza continua.

Nel corso delle sue visite, il Garante verifica che le persone private della libertà siano trattate in modo rispettoso dei loro diritti fondamentali, quali il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro e il diritto alla comunicazione con l'esterno. Il Garante può anche adottare provvedimenti per tutelare i diritti delle persone private della libertà, quali la raccomandazione di rilascio o la raccomandazione di trasferimento in una struttura più idonea.

Il Garante nazionale è affiancato dai Garanti regionali, che operano a livello locale e hanno il compito di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone private della libertà all'interno delle proprie regioni.

I cittadini possono contribuire alla tutela dei diritti delle persone private della libertà rivolgendosi al Garante nazionale o ai Garanti regionali, segnalando eventuali abusi o violazioni dei diritti.

I contatti del Garante nazionale e di quelli locali possono essere reperiti all'indirizzo https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rete_garanti/

Il Difensore civico di Antigone

Il Difensore civico della ONG Antigone è un avvocato che presta la propria opera gratuitamente per tutelare i diritti delle persone private della libertà personale.

Può essere contattato da chiunque, compresi de-

tenuti, familiari, amici, legali, volontari, educatori e altri operatori.

Il Difensore civico si occupa di tutte le problematiche legate allo stato di detenzione, a prescindere dai motivi per cui una persona è in carcere, se è imputata o condannata, giustamente o no.

Il suo supporto si articola in due direzioni:

- **Informazione e promozione dei diritti delle persone detenute:** il Difensore civico fornisce informazioni sui diritti delle persone detenute e le aiuta a comprenderli e farli valere.
- **Assistenza nella attivazione dei diritti:** il Difensore civico aiuta le persone detenute a presentare istanze, reclami e segnalazioni alle autorità competenti per tutelare i loro diritti.

Il Difensore civico non ha alcun ruolo istituzionale, ma collabora con le istituzioni e con le associazioni di terzo settore per migliorare le condizioni di vita delle persone detenute.

Il Difensore civico di Antigone è in Via Monti Di Pietralata n.16, 00157 Roma. Risponde ai seguenti indirizzi email:

- posta ordinaria: difensore@antigone.it
- posta certificata: difensore@pec.antigone.it

Il venerdì dalle ore 10:30 alle ore 13:30 risponde al numero dell'associazione 06.4511304

5.4. Diritti delle persone offese da un reato e diritto a presentare denuncia/querela

5.4.1 Introduzione

La persona offesa dal reato, detta anche "parte offesa" o "vittima", è la persona che ha subito un danno, sia materiale che morale, a causa di un fatto di reato. Il codice di procedura penale italiano (c.p.p.) riconosce alla persona offesa una serie di diritti, che sono finalizzati a garantire la sua partecipazione attiva al procedimento penale e a tutelarla dagli eventuali pregiudizi derivanti dal reato.

5.4.2 I diritti della persona offesa

I diritti della persona offesa sono principalmente di due tipi:

- Diritti processuali, che consentono alla persona offesa di partecipare attivamente al procedi-

mento penale, ad esempio presentando memorie e indicando elementi di prova;

- Diritti di natura sostanziale, che consentono alla persona offesa di ottenere il risarcimento del danno subito a causa del reato.

5.4.3 Diritti processuali

Tra i principali diritti processuali della persona offesa ci sono i seguenti:

- Diritto di partecipare alle udienze, anche se non è costituita parte civile;
- Diritto di presentare memorie e indicare elementi di prova;
- Diritto di essere assistita da un difensore;
- Diritto di essere assistita da un interprete, se non conosce la lingua italiana.

5.4.4 Diritti di natura sostanziale

I principali diritti di natura sostanziale della persona offesa sono i seguenti:

- Diritto al risarcimento del danno, che può essere ottenuto sia rivolgendosi al giudice civile che costituendosi parte civile nel processo penale; possono costituirsi come parte civile anche le persone giuridiche e le organizzazioni o enti rappresentativi di interessi lesi dal reato;
- Diritto alla protezione, che può essere richiesto alle autorità competenti, ad esempio in caso di reati commessi con violenza;
- Diritto all'assistenza, che può essere richiesta ad enti pubblici o privati, ad esempio per ottenere supporto psicologico o sociale.

5.4.5 Denuncia e querela

Per portare a conoscenza delle autorità competenti il fatto di avere subito un reato, la vittima può presentare una denuncia o una querela.

La denuncia è un atto con il quale chiunque abbia notizia di un reato perseguibile d'ufficio ne informa il pubblico ministero o un ufficiale di polizia giudiziaria.

La querela è la dichiarazione con la quale la persona offesa dal reato o il suo legale rappresentante chiede espressamente che si proceda in ordine ad un fatto previsto dalla legge come reato per il qua-

le si procede su istanza di parte. La querela deve essere presentata entro tre mesi dal giorno in cui la persona offesa ha avuto notizia del fatto che costituisce il reato. La querela è necessaria per i reati procedibili a querela, che sono specificamente indicati dalla legge.

La denuncia o la querela può essere presentata presso la procura della Repubblica, un commissariato di polizia, una caserma dei carabinieri o un comando della guardia di finanza.

La denuncia o la querela può essere presentata in forma orale o scritta. In forma orale, la denuncia o la querela deve essere raccolta in un verbale dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero. In forma scritta, la denuncia o la querela deve essere sottoscritta dal denunciante o dal querelante.

5.5 La protezione dei dati personali

5.5.1 La tutela dei dati personali nel contesto migratorio

La normativa di riferimento in materia di protezione dei dati personali è, anche per il contesto nazionale, il Regolamento UE 2016/679, che si fonda sul diritto al rispetto della vita privata. Il regolamento ha influenzato anche le attuali previsioni del Codice italiano in materia di dati personale (D. lgs. 30 giugno 2003, n. 196), riviste e aggiornate nel 2018 (D. lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

Uno dei principi fondamentali in materia di tutela della privacy è che l'ingerenza dei poteri pubblici nella sfera personale del soggetto è ammissibile solo quando prevista per legge e per una finalità legittima, e motivata da un preminente interesse per la tutela della salute pubblica o dell'ordine pubblico.

La normativa in tema di riservatezza deve essere rispettata e applicata anche nei confronti dei migranti e dei loro Difensori, incluso nel momento in cui le autorità assumono informazioni al momento dello sbarco e sulle operazioni di soccorso (come prescritto da ultimo dal D.L. 1/2023 con riferimento alle attività delle ONG coinvolte nel soccorso dei migranti).

Vi sono alti rischi che in questa fase si verifichino violazioni del diritto alla riservatezza, anche per il tramite del ricorso a tecnologie di videosorve-

glianza usate dalle autorità italiane o dalla Guardia di frontiera europea (Frontex) nell'ambito di operazioni di sbarco e salvataggio. La registrazione di dati personali senza che venga al contempo rilasciato un consenso informato, in linea con la normativa sulla privacy, riguarda in primo luogo i migranti ma può interessare anche i Difensori dei loro diritti.

- I principali diritti di cui gode la persona in relazione all'utilizzo dei propri dati personali sono:
 - Il diritto all'informazione sui motivi dell'acquisizione dei dati personali, sui dati trattati, sui destinatari dei dati (da chi vengono usati e dove sono registrati), sul periodo di conservazione, sull'esistenza di un processo decisionale automatizzato su quei dati (cd. profilazione);
 - Il diritto alla rettifica, alla cancellazione, alla limitazione nel trattamento dei dati;
 - Il diritto all'opposizione al trattamento dei propri dati personali.

Per far valere questi diritti, l'interessato può presentare, gratuitamente e senza particolari formalità (per esempio, tramite posta elettronica, o posta raccomandata, ecc.), una richiesta di esercizio dei diritti al titolare del trattamento (sul sito www.garanteprivacy.it sono disponibili precise istruzioni su come esercitare tali diritti). Il titolare del trattamento è tenuto entro 1 mese a rispondere alla richiesta, o a comunicare un eventuale ritardo nella risposta in caso di richieste numerose e/o complesse (la proroga non può comunque superare i 2 mesi).

Se la risposta non perviene nei tempi indicati o non la ritieni soddisfacente, puoi rivolgerti al Garante per la protezione dei dati personali, mediante un reclamo ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, oppure all'autorità giudiziaria.

5.5.2 Il Garante per la Privacy

In caso di violazioni del diritto alla riservatezza, ci si può rivolgere al Garante per la Privacy, l'organo nazionale indipendente che si occupa di tutelare i diritti dei cittadini in caso di abusi da parte delle forze di polizia nell'utilizzo di tecnologie di sorveglianza.

In particolare, il Garante può intervenire in caso di:

- Violazioni del diritto alla riservatezza, come ad

esempio la raccolta di dati personali senza il consenso dell'interessato;

- Abuso di mezzi di sorveglianza, come ad esempio l'installazione di telecamere in luoghi pubblici senza una giustificata ragione, o l'acquisizione e la registrazione di immagini delle operazioni di salvataggio operate tramite droni;
- Diffusione di immagini o video di persone senza il loro consenso.

È possibile portare all'attenzione del Garante per la protezione dati personali eventuali violazioni della normativa in materia di protezione dei dati personali attraverso reclami e segnalazioni.

Il **reclamo** è lo strumento che consente all'interessato di rivolgersi al Garante per la protezione dei dati personali per lamentare una violazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali (art. 77 del Regolamento (Ue) 2016/679. Il reclamo può essere sottoscritto direttamente dall'interessato oppure, per suo conto, da un avvocato o da un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro. In tali casi, è necessario conferire una procura da depositarsi presso il Garante assieme a tutta la documentazione utile ai fini della valutazione del reclamo presentato.

Il reclamo può essere consegnato a mano presso gli uffici del Garante (all'indirizzo di seguito indicato) o mediante l'inoltro di: a) raccomandata A/R indirizzata a: Garante per la protezione dei dati personali, Piazza Venezia, 11 - 00187 Roma; b) messaggio di posta elettronica certificata indirizzata a: protocollo@pec.gpdp.it.

Il reclamo e l'eventuale procura dovranno essere sottoscritti con firma autenticata, ovvero con firma digitale, ovvero con firma autografa (in tale ultimo caso, al reclamo dovrà essere allegata copia di un documento di riconoscimento dell'interessato/a in corso di validità).

La **segnalazione** si può presentare quando non è possibile presentare reclamo, perché non si hanno informazioni abbastanza precise rispetto ad una violazione del diritto alla privacy, oppure perché si vuole effettuare una semplice "denuncia" che possa indurre il Garante ad effettuare un controllo sull'attività illecita.

Per la segnalazione non sono previsti particolari

vincoli di forma. Chi vuole segnalare una violazione della normativa sulla privacy potrà limitarsi a fornire tutti gli elementi in suo possesso da cui possa evincersi la illegittimità o illiceità del trattamento, richiedendo un controllo dell'Autorità. La segnalazione può essere inviata in forma cartacea, a meno o per raccomandata, oppure trasmessa agli indirizzi mail (protocollo@gpdp.it) o PEC (protocollo@pec.gpdp.it)

6. Conclusione

L'idea di questo toolkit è nata a seguito di discussioni all'interno della Border Violence Monitoring Network che hanno identificato una lacuna nelle pubblicazioni esistenti sui meccanismi di protezione e sulle vie di advocacy per i Difensori dei diritti umani che affrontano la criminalizzazione in Europa: nello specifico, la mancanza di risorse accessibili e coerenti che possano guidare una persona attraverso le potenziali azioni che può intraprendere in una situazione del genere.

Sebbene siano stati individuati e analizzati diversi aspetti che possono essere usati in combinazione tra loro in caso di criminalizzazione, è importante sottolineare che la realtà sul campo può essere molto complessa e le decisioni sulla giusta strategia possono essere difficili da adottare.

Inoltre, nel corso della ricerca, ci siamo resi conto che i meccanismi di protezione per i Difensori dei diritti umani che rischiano la criminalizzazione sul territorio europeo sono ancora insufficienti. Pertanto, sosteniamo un'estensione del meccanismo di protezione dell'UE per i Difensori dei diritti umani, da applicare anche alle persone sul territorio dell'UE, soprattutto perché osserviamo un aumento della criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani in Europa, in particolare Difensori dei diritti dei migranti negli ultimi anni.

Anche se la presente edizione di questa guida si concentra sull'Italia, è importante sottolineare che la criminalizzazione dei Difensori dei diritti umani è aumentata in tutta Europa.

Sebbene si tratti di un toolkit dinamico con cui speriamo di supportare i Difensori dei diritti umani in tutta Europa, siamo anche consapevoli del contesto in evoluzione e miriamo ad aggiornare e sviluppare ulteriormente questo documento in futuro.

Inoltre, ci auguriamo che questa guida possa aiutare i Difensori dei diritti umani a superare le ingiustizie, raccogliere prove della criminalizzazione nei loro confronti e, nel lungo termine, creare uno

spazio sicuro per la società civile che protegga le persone che lottano per la realizzazione dei loro diritti umani fondamentali.

Siamo solidali con tutte le vittime delle violazioni dei diritti umani, con le persone in movimento e con gli attivisti politici che rischiano la criminalizzazione per aver difeso i diritti umani.

La versione originale (in inglese) di *In defence of defenders* è stata pubblicata da:
Heinrich-Böll-Stiftung Thessaloniki

Luogo di pubblicazione: online <https://gr.boell.org>

Data di pubblicazione: febbraio 2023

Redattrici: Hope Barker, Elena Beck

Autori e autrici della versione originale:
Elena Beck, Kaja Gajšek, Mima Kobold, Daniel O'Grady

Edizione e revisione: Chris Meikle

Layout: Katerina Triantafyllopoulou

La versione italiana di *In difesa dei Difensori* è pubblicata da:
Heinrich-Böll-Stiftung Parigi, Francia e Italia

Luogo di pubblicazione: online <https://fr.boell.org/it>

Data di pubblicazione: dicembre 2023

Autori e autrici della versione italiana: Eleonora Celoria, Alberto Pasquero

Edizione italiana e revisione: Benjamin Fishman, Manuela Spadaro

Traduzione: Lost in Translations di Valentina Moriconi

Adattamento grafico edizione italiana: Beppe Enrici

Licenza: Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Le opinioni espresse in questo rapporto sono quelle degli autori e delle autrici e non riflettono necessariamente le opinioni della Heinrich-Böll-Stiftung Parigi

Questa guida è stata creata da:
Border Violence Monitoring Network e da ASGI
in collaborazione con la Heinrich-Böll-Stiftung Parigi e Heinrich-Böll-Stiftung Thessaloniki

Contatti:
Benjamin Fishman, coordinatore dei programmi italiani
Heinrich-Böll-Stiftung Parigi
E-mail: benjamin.fishman@fr.boell.org