

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze politiche, Relazioni Internazionali,
Diritti Umani



L'Italia all'Universal Periodic Review: il rispetto dei diritti nella politica migratoria dal 2019 ad oggi

Relatore: Prof. Paolo De Stefani

Laureando: Paolo De Gregori

Matricola N: 2005327

Anno Accademico 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I - PANORAMICA DELL'UPR	5
1.1 Cenni storici	5
1.2 Funzionamento	8
1.3 Obiettivi ed efficacia dell'UPR	10
CAPITOLO II - RACCOMANDAZIONI UPR SUI DIRITTI DEI MIGRANTI E RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA	17
2.1 Categorizzazione delle raccomandazioni in base ad aree tematiche ..	17
2.2 Raccomandazioni rifiutate dall'Italia	19
2.2.1 Raccomandazioni rifiutate riguardo la protezione dei diritti umani	19
2.2.2 Raccomandazioni rifiutate riguardo la ratifica e implementazione di trattati internazionali	21
2.3 Considerazioni	22
CAPITOLO III - ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELL'UPR SUI DIRITTI DEI MIGRANTI IN ITALIA	25
3.1 Valutazione della conformità dell'Italia alle raccomandazioni dell'UPR	25
3.1.1 Report di medio termine	26
3.1.2 Leggi promulgate	31
3.2 Situazione attuale secondo OSC, Agenzie specializzate e NU	38
3.2.1 Rapporti della società civile	39
3.2.2 Rapporti delle Agenzie specializzate e dell'ONU	41
CONCLUSIONI	45
BIBLIOGRAFIA	49

INTRODUZIONE

La presente ricerca si propone di esaminare le raccomandazioni rivolte all'Italia a seguito dell'ultimo ciclo di Revisione Periodica Universale (2019) riguardo i diritti dei migranti e richiedenti asilo, e la loro implementazione. L'obiettivo principale è analizzare le azioni intraprese dai vari Governi italiani per attuare le raccomandazioni ricevute e valutare il loro impatto sul rispetto dei diritti umani dei migranti. Questa analisi punta a dare una panoramica su quello che non ha funzionato in fase di implementazione, su cosa resta ancora da fare e su quali punti l'Italia può e deve lavorare per allinearsi agli standard internazionali in materia di diritti dei migranti e richiedenti asilo. Questo lavoro è quindi altresì utile per valutare l'efficacia dell'UPR come strumento di tutela dei diritti umani, in quanto può essere considerato come un importante strumento di advocacy, dal momento che mette in luce le mancanze e le violazioni dei diritti in Italia.

Per procedere, è innanzitutto necessario un lavoro analitico di raccolta delle informazioni contenute nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite riguardo l'UPR. È fondamentale poi categorizzare le varie raccomandazioni in diverse aree tematiche, in modo da rendere più fluida la ricerca delle corrispettive implementazioni. Per quanto riguarda le azioni intraprese dal Governo, le principali fonti di ricerca che verranno utilizzate sono quelle ufficiali del Report di medio termine, elaborato dall'Italia nel 2021 sempre in sede UPR, e l'archivio delle leggi del Parlamento, nonché la Gazzetta Ufficiale. Infine, per valutare gli aspetti e i punti per cui l'Italia dovrà impegnarsi in futuro, oltre a comparare le raccomandazioni e le implementazioni per verificarne un eventuale incongruenza e/o mancanza, si esamineranno i rapporti più recenti delle Organizzazioni di Società civile (OSC) che si occupano del tema, come Amnesty International e Human Rights Watch (HRW), e delle Agenzie specializzate, quali ad esempio l'UE FRA e l'ECRE. In questo modo si potrà delineare il percorso da seguire in futuro per dare maggiore tutela ai migranti e richiedenti asilo in Italia.

Il primo capitolo ha come obiettivo quello di descrivere in breve il funzionamento del meccanismo dell'UPR, all'interno della più ampia cornice della tutela dei diritti umani presso le Nazioni Unite. Verranno in particolare analizzati la nascita di questo strumento, il procedimento utilizzato e l'impatto che può avere sul diritto internazionale dei diritti umani.

Lo scopo del secondo capitolo, invece, è quello di categorizzare le raccomandazioni ricevute dall'Italia sul tema dei migranti e richiedenti asilo in base ad aree tematiche (protezione dei diritti umani, integrazione e inclusione, discriminazione e razzismo, ratifica Trattati internazionali), concludendo con la lista di quelle accettate e di quelle ricevute ma rifiutate, spiegandone il motivo.

Nel terzo e ultimo capitolo si analizzerà in che modo i vari Governi italiani hanno attuato le raccomandazioni, sulla base del report di medio termine del 2021, delle leggi emanate in questi ultimi anni, e dei rapporti più recenti di OSC nazionali e agenzie europee specializzate, ovvero l'Agenzia europea dei diritti fondamentali (EU FRA), il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati (ECRE), e il Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale. In questo modo, si potranno individuare i punti critici che ancora persistono in questo ambito. In particolare, verranno prese in considerazione le raccomandazioni riguardo la protezione dei diritti umani e l'integrazione, poiché sono le aree principali in cui i tre Governi che si sono succeduti dal 2019 sono intervenuti.

In che misura quindi le raccomandazioni derivanti dal ciclo di UPR del 2019 sono state implementate dai Governi italiani in questi 4 anni? Ci sono stati passi in avanti riguardo la situazione dei diritti umani nella politica migratoria italiana? Ma soprattutto, essendo l'UPR uno strumento ormai compiuto (quella del 2025 sarà per l'Italia la quarta sessione), si può dire, sulla base dei dati raccolti, che è un meccanismo efficace per la tutela dei diritti?

CAPITOLO I - PANORAMICA DELL'UPR

1.1 Cenni storici

La promozione e la protezione dei diritti umani hanno da sempre costituito una delle principali preoccupazioni della comunità internazionale a seguito della Seconda guerra mondiale. Dalla seconda metà del secolo scorso si è sviluppato il c.d. diritto internazionale dei diritti umani, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Questo documento rappresenta la prima risposta alle atrocità della guerra mondiale e, nonostante sia un documento di soft law, e quindi non giuridicamente vincolante, ha contribuito all'adozione di trattati con carattere di esecutività legale, quali ad esempio il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Questi documenti riflettono il riconoscimento internazionale «che i diritti umani e le libertà fondamentali sono inerenti a tutti gli esseri umani, inalienabili e ugualmente applicabili a tutti»¹.

Si sono quindi fin da subito susseguiti sforzi mirati a istituire meccanismi per elaborare dichiarazioni e convenzioni, e per monitorare il rispetto degli obblighi assunti dagli Stati e imposti alla comunità internazionale. Proprio per questo motivo già nel 1946 fu istituita, con una risoluzione del Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite, la Commissione per i diritti dell'uomo. Occorre evidenziare che la Commissione, dalla sua nascita, ha svolto due compiti fondamentali: uno "normativo", in quanto ha posto le basi per l'adozione della Dichiarazione Universale e dei due Patti internazionali del 1966; e l'altro "di controllo" sul rispetto dei diritti enunciati².

Tuttavia, questo forum si rivelò altamente controverso, e venne considerato come uno strumento utilizzato dagli Stati per mascherare le loro violazioni

¹ Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

² Zanghì, C. (2016). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Torino: Giappichelli Editore

dei diritti umani³. Infatti, mentre alcuni Stati furono incessantemente presi di mira, altri furono costantemente immuni dalle critiche⁴. Questi problemi erano noti, tanto che nel 2005 l'allora Segretario generale dell'ONU Kofi Annan dichiarò: «*the Commission's capacity to perform its tasks has been increasingly undermined by its declining credibility and professionalism. In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole*». ⁵

A seguito di queste critiche, nel 2006 l'Assemblea generale delle NU fece passare la risoluzione 60/251, che rimpiazzò la Commissione per i diritti umani con il Consiglio per i diritti umani, il quale è definito come «un organismo *intergovernativo* del sistema delle Nazioni Unite, responsabile di rafforzare la promozione e la protezione dei diritti umani in tutto il mondo e di affrontare le situazioni di violazione dei diritti umani e di *formulare raccomandazioni in merito*». ⁶

Funzione principale del Consiglio è quella di promuovere il rispetto universale e la difesa di tutti i diritti dell'uomo senza alcuna distinzione⁷. Si denota quindi la volontà di superare quell'imparzialità che ha caratterizzato la vecchia Commissione. Il Consiglio è composto da 47 membri, eletti a scrutinio segreto dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea generale⁸.

³ Charlesworth, H., & Larking, E. (2015). Introduction: the regulatory power of the Universal Periodic Review. In H. Charlesworth & E. Larking (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (pp. 1–22). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

⁴ Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

⁵ UN Secretary-General, In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 59th sess., UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005) para. 182.

⁶ Welcome to the Human Rights Council, UNITED NATIONS HUM. RTS COUNCIL, <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/aboutcouncil.aspx>

⁷ Zanghì, C. (2016). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Torino: Giappichelli Editore

⁸ Id.

L'Universal Periodic Review (UPR) è stato una delle novità fondamentali introdotte con la creazione del Consiglio dei Diritti Umani, e le sue basi sono state delineate nella stessa risoluzione 60/251 del 2006. L'UPR rappresenta un meccanismo unico e innovativo⁹, che coinvolge tutti gli Stati membri dell'ONU e offre loro l'opportunità di presentare i progressi compiuti e le sfide incontrate nella promozione e protezione dei diritti umani nel loro paese. La novità maggiore di questo strumento, anche rispetto al ruolo della vecchia Commissione per i diritti umani, è il trattamento uguale riservato a tutti gli Stati, compresi i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, ovvero USA, Cina, Russia, Francia e Gran Bretagna ¹⁰.

In maniera più approfondita, secondo la sua risoluzione istitutiva,

The universal periodic review should:

- a) promote the universality, interdependence, indivisibility and interrelatedness of all human rights;
- b) be a cooperative mechanism based on objective and reliable information and on interactive dialogue;
- c) ensure universal coverage and equal treatment of all States;
- d) be an intergovernmental process, United Nations Member-driven and action-oriented;
- e) fully involve the country under review;
- f) complement and not duplicate other human rights mechanisms, thus representing an added value;
- g) be conducted in an objective, transparent, non-selective, constructive, non-confrontational and non-politicized manner;
- h) not be overly burdensome to the concerned State or to the agenda of the Council;
- i) not be overly long; it should be realistic and not absorb a disproportionate amount of time, human and financial resources;

⁹ Parra, J. (2016) Beyond The Procedure: The Universal Periodic Review As A Catalyst For Public Debate On Human Rights. Selected National Practices, Geneva: CIFEDHOP and Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁰ Freedman, R. (2013). The United Nations Human Rights Council: A critique and early assessment. Ed. Routledge. pp. 181-238

- j) not diminish the Council's capacity to respond to urgent human rights situations;
- k) fully integrate a gender perspective;
- l) without prejudice to the obligations contained in the elements provided for in the basis of review, take into account the level of development and specificities of countries;
- m) ensure the participation of all relevant stakeholders, including non-governmental organizations and national human rights institutions, in accordance with General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 and Economic and Social Council resolution 1996/31 of 25 July 1996, as well as any decisions that the Council may take in this regard.¹¹

L'UPR ha poi iniziato a essere effettivamente operativo nell'aprile del 2008.

1.2 Funzionamento

L'approccio dell'UPR riflette quello della risoluzione alternativa delle controversie (ADR), ovvero un processo volto a risolvere le controversie tra le parti senza ricorrere a un contenzioso¹². Le procedure più comuni in questo approccio sono la mediazione, la negoziazione e l'arbitrato¹³. In questo modo, gli Stati possono instaurare un dialogo intergovernativo, senza che la propria sovranità sia intaccata.

L'UPR considera le prestazioni di uno Stato in relazione ai suoi obblighi ai sensi:

- a) della Carta delle Nazioni Unite;
- b) della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani;

¹¹ Human Rights Council, Institution-building of the United Nations Human Rights Council, HRC Res. 5/1, 5th sess., UN Doc. A/HRC/RES/5/1 (18 June 2007)

¹² Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

¹³ Mediation and Dispute Resolution Mechanisms, UNITED NATIONS DEP'T OF ECON. AND SOC. AFF., https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/mediation_and_dispute_resolution.shtml

- c) dei trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani di cui è parte;
- d) di qualsiasi impegno volontario assunto in materia di diritti umani, compresi, dopo il primo ciclo, gli impegni assunti durante le revisioni precedenti;
- e) e dei principi del diritto umanitario internazionale ¹⁴.

Le revisioni sono condotte dal Gruppo di lavoro UPR, composto dai 47 membri del Consiglio; tuttavia, ogni Stato membro dell'ONU può partecipare alla discussione con gli Stati esaminati. Inoltre, ogni revisione statale è assistita da gruppi di tre Stati, noti come "troika", che fungono da relatori ¹⁵.

Per favorire la parità, la revisione di ciascuno Stato è basata su tre documenti chiave:

- 1) un rapporto preparato dal Governo dello Stato sotto esame;
- 2) un rapporto compilato dall'OHCHR che riassume le informazioni ricevute dagli altri meccanismi di tutela dei diritti umani (treaty bodies e procedure speciali);
- 3) un documento che riassume tutte le informazioni affidabili provenienti da ONG, società civile e Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani ¹⁶.

Il punto cruciale del processo è il "dialogo interattivo", una discussione alla quale ogni Stato membro dell'ONU può registrarsi per fare commenti orali e raccomandazioni allo Stato in esame in merito alla sua situazione dei diritti umani ¹⁷. Al termine della sessione, che ha una durata di tre ore, il gruppo di lavoro redige un rapporto sul dialogo e sulle eventuali risposte immediate

¹⁴ HRC Res. 5/1 on Institution Building of the Human Rights Council, Annex (18 June 2007).

¹⁵ <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/basic-facts>

¹⁶ Dominguez-Redondo, E. (2012). The Universal Periodic Review - Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation? *New Zealand Law Review*, Vol. 4, 2012

¹⁷ Ramcharan, B. G. (2015). *The Law, Policy and Politics of the UN Human Rights Council*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff.

dello Stato alle raccomandazioni ¹⁸. Lo Stato sotto esame può decidere se accettare o rifiutare le raccomandazioni ricevute.

Per riassumere, si può dire che l'UPR consiste in tre fasi distinte: una revisione dello stato dei diritti umani di un Paese (che include il "dialogo interattivo" con tutti i membri delle Nazioni Unite); l'applicazione delle raccomandazioni concordate durante la revisione; e infine la supervisione dell'applicazione delle raccomandazioni durante i successivi cicli UPR ¹⁹.

1.3 Obiettivi ed efficacia dell'UPR

Gli obiettivi dell'UPR sono direttamente elencati nella risoluzione istitutiva e comprendono:

- a) il miglioramento della situazione dei diritti umani sul campo;
- b) l'adempimento degli obblighi e degli impegni dello Stato in materia di diritti umani e la valutazione degli sviluppi positivi e delle sfide affrontate dallo Stato;
- c) il potenziamento delle capacità dello Stato e dell'assistenza tecnica, in consultazione e con il consenso dello Stato interessato;
- d) la condivisione delle migliori pratiche tra gli Stati e le altre parti interessate;
- e) il sostegno alla cooperazione nella promozione e protezione dei diritti umani;
- f) l'incoraggiamento della piena cooperazione e dell'impegno con il Consiglio, gli altri organismi per i diritti umani e l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani.²⁰

¹⁸ Smith, R. (2013). "To see Themselves as Others see Them": The Five Permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review. *Human Rights Quarterly*, 35(1), 1–32.

¹⁹ Charlesworth, H., & Larking, E. (2015). Introduction: the regulatory power of the Universal Periodic Review. In H. Charlesworth & E. Larking (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (pp. 1–22). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁰ HRC Res. 5/1 on Institution Building of the Human Rights Council, Annex (18 June 2007)

Nonostante l'UPR sia prevalentemente considerato un processo di natura politica, le sue ramificazioni giuridiche non vanno sottovalutate e spesso vengono trascurate. Infatti, proprio per questa sua natura cooperativa, ci sono state diverse critiche riguardo alla sua efficacia, poiché «sembra dipendere interamente dalla volontà degli Stati esaminati» e può avere scarso impatto su «coloro che non sono propensi a partecipare attivamente...»²¹.

A differenza dei trattati, che costituiscono una "hard law" vincolante gli Stati firmatari a rispettare gli obblighi specificati, l'approccio dell'UPR può essere considerato una forma di "soft law", poiché non comporta vincoli diretti sugli Stati sottoposti all'esame²².

Nonostante questa distinzione tra aspetti legalmente vincolanti e aspetti più flessibili, alcuni esperti hanno avanzato l'idea che "hard law" e "soft law" possano essere viste come sfumature di un unico continuum, anziché categorie strettamente separate. In altre parole, è vero che quando uno Stato accetta una raccomandazione nell'ambito dell'UPR non si creano automaticamente nuovi obblighi legali vincolanti; tuttavia tali raccomandazioni possono acquisire una certa rilevanza giuridica in due modi distinti ²³.

In primo luogo, l'UPR ha un impatto sulla formazione delle norme, dal momento che incoraggia i Paesi ad adottare nuove responsabilità politiche e giuridiche. Oltre agli obblighi verso cui gli Stati si impegnano volontariamente attraverso i trattati, esiste anche la possibilità che gli obblighi derivino dal diritto consuetudinario internazionale ²⁴.

²¹ De Frouville, O. "Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward", in NEW CHALLENGES FOR THE UN HUMAN RIGHTS MACHINERY 241, 253 (M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas eds., 2011).

²² Cowell & Milon (2012), Decriminalisation of Sexual Orientation through the Universal Periodic Review, *Human Rights Law Review*, Volume 12, Issue 2, Pages 341–352

²³ Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

²⁴ Id.

Un obbligo diventa giuridicamente vincolante in base al diritto consuetudinario quando si stabiliscono sia la prassi costante degli Stati (*diuturnitas*) sia la convinzione che tale obbligo sia giuridicamente vincolante (*opinio iuris*). L'*opinio iuris*, quindi, si riferisce alla consapevolezza che gli Stati seguono una particolare norma non semplicemente per tradizione o convenienza, ma perché si considerano obbligati da essa.

Se una raccomandazione sull'interpretazione e l'applicazione di una legge specifica viene accettata ripetutamente, questo modello di sviluppo potrebbe indicare l'emergere di un nuovo standard interpretativo, o "prassi statale", relativo a quella legge. Quando questa prassi statale è accompagnata dalla presenza di *opinio iuris*, una nuova norma giuridicamente vincolante potrebbe prendere forma come parte del diritto internazionale consuetudinario.

Si può quindi dire che, invece di creare direttamente nuove norme, le raccomandazioni che vengono accettate attraverso l'UPR e successivamente seguite hanno il potenziale di influenzare la portata di un impegno esistente alimentando l'*opinio iuris* ²⁵.

La seconda via attraverso la quale le raccomandazioni possono ottenere validità giuridica è quella di servire come mezzo per rafforzare il rispetto degli obblighi e delle norme internazionali ²⁶. Impegnandosi nel processo di Revisione Periodica Universale, uno Stato sotto esame accetta implicitamente di utilizzare la revisione come meccanismo per mantenere i suoi impegni legali esistenti ²⁷.

Molte delle raccomandazioni proposte agli Stati durante ogni ciclo di UPR riguardano obblighi che non vengono rispettati. Sebbene l'UPR non sia orientata alla legislazione, questi suggerimenti giocano un ruolo cruciale

²⁵ *Id.*

²⁶ Cowell & Milon (2012). Decriminalisation of Sexual Orientation through the Universal Periodic Review, *Human Rights Law Review*, Volume 12, Issue 2, Pages 341–352

²⁷ Collister, H. (2015). Rituals and implementation in the Universal Periodic Review and the human rights treaty bodies.

nell'incentivare l'adesione al diritto dei diritti umani. Infatti, evidenziando i casi in cui uno Stato non adempie ai propri obblighi, queste raccomandazioni sono utilizzate efficacemente per "nominare e svergognare", cioè impiegando la critica pubblica come mezzo per attirare l'attenzione sulle presunte violazioni, con l'intenzione di costringere lo Stato a modificare la propria condotta ²⁸.

Inoltre, evidenziando la mancata osservanza degli obblighi assunti dallo Stato sotto esame, una raccomandazione forza questo a risponderne davanti alla comunità internazionale, ritraendolo così come incapace e inaffidabile nel contesto di una futura attività internazionale ²⁹.

Diverse teorie riguardanti il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani sostengono la tesi che l'UPR può avere effetti giuridici indiretti. Tra queste teorie, il costruttivismo merita attenzione, in quanto ha esaminato come la socializzazione degli Stati all'interno delle organizzazioni internazionali possa migliorare la loro conformità con la stessa. Secondo questa prospettiva, le interazioni ripetute, gli scambi di argomentazioni e l'adesione alle norme contribuiscono a formare le pratiche degli Stati ³⁰, aumentando così la loro conformità con l'organizzazione. Questo processo incoraggia l'adozione delle norme e favorisce lo sviluppo del legalismo. Così, l'organizzazione internazionale stessa può essere considerata come una fonte di diritto ³¹.

Un'altra teoria rilevante è quella interazionale ³², che analizza come gli impegni giuridici emergano all'interno del contesto di norme sociali basate su intese condivise, e afferma che questi impegni sono mantenuti nel tempo

²⁸ Kinzelbach & Lehmann (2015). Can Shaming Promote Human Rights? Publicity in Human Rights Foreign Policy. European Liberal Forum

²⁹ Guzman, A. T. (2002). A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review*, 90(6), 1823–1887

³⁰ Stubbins Bates, E. (2014). Sophisticated Constructivism in Human Rights Compliance Theory, 25 EUR. J. INT'L L. 1169

³¹ Brunnée & Toope, (Jeffrey L. Dunoff & Mark A. Pollack, eds., 2012). Constructivism and International Law, in *Interdisciplinary perspectives on international law and international relations* 119

³² Brunnée & Toope, (2010). Legitimacy and legality in international law: an interactional account

attraverso pratiche durature ³³. L'UPR, attraverso il suo approccio di "revisione tra pari", favorisce l'interazione tra gli Stati. I sostenitori di questa teoria affermano che le azioni di uno Stato sono influenzate dalla prassi dell'organizzazione internazionale, creando un ciclo di feedback in cui gli attori della comunità globale possono collettivamente promuovere il rispetto dello Stato di diritto ³⁴.

In definitiva, l'UPR funziona come un meccanismo di regolamentazione ³⁵. L'idea di regolamentazione deve essere intesa in senso ampio, secondo la definizione data da Julia Black: «[Regulation is] the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification» ³⁶.

Questa definizione rende evidente che la regolamentazione non si limita ai principi o alle procedure legali. Va oltre i modelli convenzionali di "comando e controllo" che vedono lo Stato come ente regolatore primario e non si limita alle azioni di un'autorità centralizzata con potere coercitivo. La definizione di Black è sufficientemente ampia da includere le pressioni che sono legate da un "tentativo di cambiare il comportamento degli altri", come le pressioni politiche, sociali, economiche e psicologiche.

Gli obiettivi dell'UPR e gli strumenti che utilizza per raggiungere questi obiettivi sono coerenti con la definizione del meccanismo di regolamentazione ³⁷.

³³ Id.

³⁴ Id.

³⁵ Charlesworth, H., & Larking, E. (2015). Introduction: the regulatory power of the Universal Periodic Review. In H. Charlesworth & E. Larking (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (pp. 1–22). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶ Black, J. (2002) *Critical reflections on regulation*. CARR Discussion Papers (DP 4). ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, London, UK.

³⁷ Charlesworth, H., & Larking, E. (2015). Introduction: the regulatory power of the Universal Periodic Review. In H. Charlesworth & E. Larking (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (pp. 1–22). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

Quindi, anche se l'UPR non produce nuove leggi, gioca un ruolo fondamentale per rafforzare gli obblighi esistenti e formare nuove norme consuetudinarie in seno alla comunità internazionale.

Valutare l'efficacia dell'Universal Periodic Review richiede una comprensione approfondita del fatto che questo meccanismo è principalmente di natura politica, e i suoi effetti giuridici servono a integrare, anziché a sostituire, i meccanismi già esistenti nel campo dei diritti umani a livello internazionale. Per apprezzare appieno il valore giuridico dell'UPR è essenziale riconoscere la realtà che gli strumenti di applicazione del diritto internazionale presentano imperfezioni³⁸ e che gli Stati rimangono gli attori principali nell'applicazione delle leggi internazionali.

Sarà proprio il prossimo ciclo (il quarto) che darà una risposta più chiara sull'effettività dell'efficacia di questo strumento, tramite la valutazione, da parte della comunità internazionale, dell'attuazione delle raccomandazioni.

Anche considerando tutti le modalità con cui l'UPR monitora gli impegni assunti dagli Stati, questo meccanismo non è privo di difetti.

In primo luogo, il ritmo necessariamente lento con cui può apportare effettivamente dei cambiamenti lo rende uno strumento pressoché inutile per uno Stato in cui le violazioni dei diritti umani sono gravi e ripetute, e che quindi richiedono una soluzione immediata. Gli eventuali effetti legali che derivano dall'UPR hanno bisogno di tempo per realizzarsi, motivo per cui è utile soltanto in una prospettiva di medio e lungo periodo³⁹.

Inoltre, gli Stati spesso formulano raccomandazioni ampie, vaghe e generali, che possono essere difficili, se non impossibili, da monitorare con accuratezza e possono impedire di ritenere lo Stato in questione inadempiente⁴⁰.

³⁸ Frederic L. K., *Enforcing International Law*, AM. SOC'Y OF INT'L L. (Jan. 22, 1996), <https://www.asil.org/insights/volume/1/issue/1/enforcing-international-law>.

³⁹ Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

⁴⁰ *Id.*

Infine, le raccomandazioni indicano “quali” questioni richiedono una riforma, e non “come” devono essere attuate. Anche quando uno Stato dimostra il suo sostegno a una determinata raccomandazione, l'attuazione delle raccomandazioni accettate rimane una delle maggiori sfide dell'UPR ⁴¹.

Nonostante tutte queste difficoltà, un'analisi analitica e generale dell'attuazione delle raccomandazioni si può fare, andando quindi a prevedere il grado di tutela di questo strumento.

⁴¹ Id.

CAPITOLO II - RACCOMANDAZIONI UPR SUI DIRITTI DEI MIGRANTI E RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA

2.1 Categorizzazione delle raccomandazioni in base ad aree tematiche

Nell'ultimo ciclo di UPR l'Italia ha ricevuto 306 raccomandazioni in totale ⁴², di cui 130 riguardanti i rifugiati e richiedenti asilo. Questo è un dato significativo visto che si tratta del 42,48% del totale, e si può quindi affermare che il trattamento riservato a questa categoria di persone rappresenta la principale preoccupazione in seno alla comunità internazionale nei confronti dell'Italia. Questo dato richiama l'attenzione sulla necessità di una riflessione approfondita e di azioni concrete per affrontare le sfide connesse all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel Paese.

Per avere un'idea più chiara sulla tipologia delle raccomandazioni può essere utile effettuare una suddivisione in categorie. Individuando degli ambiti più precisi, si possono poi comprendere meglio gli interventi promossi fino ad oggi e capire in che direzione stanno andando. È importante sottolineare che le raccomandazioni sono spesso generali e astratte ⁴³, ed è quindi possibile che qualcuna sia stata inserita in più gruppi.

Le categorie in cui ho suddiviso le raccomandazioni sono quelle riguardanti:

- 1) "Razzismo e discriminazioni", la più numerosa con 54 raccomandazioni;
- 2) "Protezione dei diritti umani" con 51 raccomandazioni;
- 3) "Inclusione sociale e integrazione" con 19 raccomandazioni;

⁴² A/HRC/43/4

⁴³ Alvarez, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, 21(1), 149-186.

- 4) "Ratifica e implementazione di trattati internazionali", con 10 raccomandazioni.

La prima categoria, "Razzismo e discriminazioni", mette in evidenza la crescente preoccupazione internazionale per il razzismo e le discriminazioni in Italia. Queste raccomandazioni spaziano da misure per combattere l'"hate speech" e gli stereotipi, fino al rafforzamento delle istituzioni antidiscriminazione e al monitoraggio dei dati sulle violenze. L'educazione della cittadinanza sulla diversità assume un ruolo fondamentale in questo contesto, poiché può contribuire a promuovere una cultura di tolleranza e inclusione⁴⁴.

La seconda categoria, "Protezione dei diritti umani", evidenzia l'importanza del rispetto dei diritti umani fondamentali, come il principio di non-refoulement⁴⁵, la lotta al traffico di esseri umani e alla schiavitù moderna, nonché il salvataggio dei migranti in mare. Le condizioni nei centri di detenzione (CPR) rappresentano un aspetto critico, poiché le condizioni di detenzione inadeguate possono costituire una violazione dei diritti umani. Queste raccomandazioni pongono l'accento sulla necessità di migliorare le politiche e le pratiche relative alla gestione dei migranti e dei richiedenti asilo⁴⁶.

La terza categoria, "Inclusione sociale e integrazione", riflette la preoccupazione internazionale per garantire che i rifugiati e i richiedenti asilo abbiano accesso ai servizi di base, come la sanità e la casa, oltre a programmi contro la povertà e sostegno economico. L'integrazione è altrettanto importante, con raccomandazioni che mirano a garantire

⁴⁴ Raccomandazioni n.: da 148.62 a 148.105; 148.119; 148.120; 148.142; 148.144; 148.195; 148.209; 148.245; 148.283; 148.285; 148.290

⁴⁵ La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, all'art.33, sancisce il principio di non-refoulement prevedendo che "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

⁴⁶ Raccomandazioni n.: 148.52; 148.134; 148.139; 148.151; da 148.153 a 148.168; 148.172; 148.194; 148.263; da 148.266 a 148.271; 148.274; 148.275; da 148.279 a 148.282; 148.284; 148.286; 148.288; 148.289; da 148.293 a 148.302; 148.304; 148.305

l'accesso al sistema educativo, corsi di lingua e educazione civica per facilitare l'inclusione di queste persone nella società italiana ⁴⁷.

Infine, la quarta categoria, "Ratifica e implementazione di trattati internazionali", sottolinea l'importanza della conformità dell'Italia ai trattati internazionali, in particolare la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie." Questa categoria rappresenta un richiamo all'Italia affinché rafforzi il suo impegno a livello internazionale nel promuovere e tutelare i diritti dei migranti ⁴⁸.

2.2 Raccomandazioni rifiutate dall'Italia

Lo Stato in esame comunica per iscritto quali raccomandazioni intende accettare ("support") o non sostenere ("note"). Per quanto riguarda le 130 raccomandazioni fin qui esaminate, l'Italia ne ha rifiutate dieci: cinque all'interno della categoria della protezione dei diritti umani e le altre cinque riguardo l'implementazione di trattati internazionali.

2.2.1 Raccomandazioni rifiutate riguardo la protezione dei diritti umani

Le raccomandazioni non sostenute dall'Italia sono la numero 271, 279, 281, 289 e 298. In particolare, esse riguardano l'osservanza del principio di non-refoulement e la cessazione di espulsioni collettive. Come giustificazione del rifiuto l'Italia ha scritto che «The principle of non-refoulement is established by Italian law and is fully implemented in the practice. Rights of migrants and asylum seekers are recognized and respected in full compliance with national, EU and international law» e «Italy has never

⁴⁷ Raccomandazioni n.: da 148.188 a 148.191; 148.195; 148.198; 148.202; 148.245; 148.250; 148.255; 148.257; 148.258; 148.264; 148.265; 148.272; 148.273; 148.288; 148.303; 148.306

⁴⁸ Raccomandazioni n.: 148.1; 148.2; 148.6; 148.8; 148.11; da 148.276 a 148.278; 148.287; 148.291

carried out collective expulsions. Any single order of expulsion is based on an objective assessment of the individual situation of the person concerned, in full compliance with the principle of non-refoulement».⁴⁹ In sostanza quindi l'Italia rifiuta di riconoscere che ci siano queste violazioni di diritti entro i propri confini.

In realtà, l'Italia continua a svolgere un ruolo chiave nei casi di respingimento (refoulement) indiretto verso la Libia, continuando ad equipaggiare e addestrare le autorità libiche, impedendo così l'accesso alla protezione per migliaia di persone. Come riportato da alcune fonti indipendenti⁵⁰, gli ufficiali della Guardia costiera libica sono spesso direttamente collegati alle reti di contrabbando, favorendo una catena di violazioni dei diritti umani⁵¹. Questa situazione è causata soprattutto dal Memorandum d'intesa tra il Governo italiano e quello libico, firmato inizialmente nel 2017 e poi rinnovato nel 2020 e nel 2023. Anche il Tribunale penale di Trapani, con una sentenza del 23 maggio 2019⁵², ha riconosciuto che l'accordo viola il principio di non-refoulement.

Inoltre, come monitorato da ASGI, No Name Kitchen, Ambasciata dei Diritti di Ancona e Associazione SOS Diritti, continuano i respingimenti dall'Italia verso la Grecia alle frontiere marittime dell'Adriatico, in base all'accordo bilaterale firmato dal Governo italiano e greco nel 1999⁵³, anche se mai ratificato dal Parlamento italiano. Infine, nel 2022 sono stati registrati respingimenti anche verso l'Albania⁵⁴.

Per quanto riguarda invece le espulsioni collettive (che si verificano quando delle persone, invece di essere esaminate individualmente, vengono espulse collettivamente da un Paese) il caso più recente vede la condanna

⁴⁹ A/HRC/43/4/Add.1

⁵⁰ Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya of the Human Rights Council, 27 June 2022. Disponibile al sito: <https://bit.ly/3RaqBJQ>.

⁵¹ <https://ecre.org/2022-update-aida-country-report-italy/>

⁵² Disponibile al link: <https://bit.ly/3dutMHI>

⁵³ Disponibile in italiano e in greco al link: <https://bit.ly/3qHhuVf>

⁵⁴ Secondo Altreconomia, dal gennaio 2022 al 14 novembre sono stati respinti 1827 cittadini di Paesi terzi da Bari, Brindisi, Ancona, Trieste verso l'Albania. Vedi Altreconomia, "L'ossessione di respingere anche ai confini interni. Via terra e per mare" febbraio 2023, disponibile in italiano su: <https://bit.ly/3loKGtc>.

dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, con una sentenza del 30 marzo 2023 riguardo un caso del 2017 ⁵⁵, in cui viene evidenziato come le autorità italiane abbiano violato l'art.4 prot. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale proibisce espulsioni collettive. Questo tipo di pratica è considerato una grave violazione dei diritti umani poiché non tiene conto delle circostanze individuali e delle esigenze di protezione delle persone coinvolte. Questa sentenza è importante anche perché mette in evidenza la necessità di un approccio individualizzato nelle politiche di immigrazione e asilo.

2.2.2 Raccomandazioni rifiutate riguardo la ratifica e implementazione di trattati internazionali

Le raccomandazioni non sostenute dall'Italia sono la numero 1, 2, 6, 276 e 291. Le prime quattro riguardano la firma e ratifica della "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie", alle quali l'Italia ha risposto: «According to a longstanding EU common position, EU Member States will not sign the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICMW). However, the Italian legal framework already guarantees the rights of regular and irregular migrants»⁵⁶. In effetti, è vero che l'Unione Europea nel suo insieme ha deciso di non implementare questa Convenzione, anche se la maggior parte dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Convenzione sono già recepiti dalla legislazione interna di molti dei Paesi membri ⁵⁷. È una questione puramente politica: la regolarizzazione e la protezione dei lavoratori

⁵⁵ Caso di J.A. e altri c. Italia, n. 21329/2018, 30 marzo 2023, disponibile su: <https://rb.gy/8uq8v>.

⁵⁶ A/HRC/43/4/Add.1

⁵⁷ Covella, A. C. (2020). "Dopo trent'anni la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" attende ancora di essere ratificata dai Paesi dell'UE". Diritto.it, <https://www.diritto.it/dopo-trentanni-la-convenzione-internazionale-sulla-protezione-dei-diritti-dei-lavoratori-migranti-e-dei-membri-delle-loro-famiglie-attende-ancora-di-essere-ratificata-dai-paesi-dell/>

migranti non è vissuta come una priorità da parte dei Governi, visto anche il clima politico degli ultimi decenni, con l'opinione pubblica che sta spingendo verso politiche restrittive riguardo il tema immigrazione ⁵⁸.

La raccomandazione 291 riguarda invece il Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Si tratta di un accordo negoziato intergovernativo, preparato sotto gli auspici delle Nazioni Unite nel 2018 ⁵⁹, che copre tutte le dimensioni della migrazione internazionale in modo olistico e completo. Questo importante documento rappresenta un passo significativo verso la gestione dei flussi migratori a livello internazionale, riconoscendo che la migrazione è una realtà complessa e inevitabile nel mondo contemporaneo. Il Patto mira a promuovere una serie di obiettivi ambiziosi, tra cui la riduzione delle cause strutturali della migrazione, il miglioramento delle condizioni di vita dei migranti, la lotta contro il traffico di esseri umani e il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di migrazione. Un aspetto cruciale del Patto è la promozione di canali di migrazione sicuri, ordinati e regolari, che contribuiscano a ridurre il ricorso a percorsi migratori pericolosi e illegali ⁶⁰. Questo obiettivo mira a prevenire tragedie umanitarie in mare e in terra, garantendo che le persone che cercano una vita migliore abbiano accesso a vie legali e sicure per farlo. Anche in questo caso l'Italia non ha firmato l'accordo, insieme ad altri 17 Paesi, per ragioni prettamente politiche.

2.3 Considerazioni

Alla luce di quanto evidenziato in questo capitolo, si possono fare alcune considerazioni interessanti. Innanzitutto, bisogna sottolineare come il problema dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo è ormai un tema centrale non solo in politica interna, ma è una questione rilevante anche in ambito internazionale. L'elevato numero di raccomandazioni ricevute mette in

⁵⁸ Id.

⁵⁹ <https://www.iom.int/>

⁶⁰ <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-il-global-compact/>

evidenza sia un aspetto negativo sia uno positivo. Infatti, dimostra da un lato lo scarso interesse dell'Italia verso queste persone e il trattamento disumano riservato ad esse, dall'altro un aumento di consapevolezza all'interno della comunità internazionale dell'emergere di questo fenomeno, che deve essere gestito non come un problema contingente, ma con progetti e riforme strutturali che tengano in considerazione la dignità dei più vulnerabili. Questa dinamica, se verrà confermata anche nel prossimo ciclo UPR del 2025, potrebbe portare a un cambiamento effettivo della prassi internazionale e interna.

In secondo luogo, nonostante l'Italia, nel rifiutare certe raccomandazioni, abbia negato l'esistenza di violazioni di certi diritti (espulsioni collettive e principio di non-refoulement), si può dire che il fatto che ne abbia accettate 120 su 130 (il 92,31%) indica che, almeno sulla carta, la volontà di migliorare c'è (o almeno, la volontà del Governo presente al momento della sottoscrizione del documento, ovvero il Governo Conte II).

Infine, è evidente dall'analisi delle raccomandazioni che la maggior parte delle preoccupazioni internazionali riguardano la non discriminazione dei rifugiati. Questo dato smentisce quindi la retorica di molti esponenti istituzionali italiani, secondo cui l'Italia non è un Paese razzista ⁶¹, e fa emergere invece un problema che è radicato all'interno della società.

⁶¹ <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/migranti-salvini-italia-paese-accogliente-non-razzista/AELnW80C>

CAPITOLO III - ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI DELL'UPR SUI DIRITTI DEI MIGRANTI IN ITALIA

3.1 Valutazione della conformità dell'Italia alle raccomandazioni dell'UPR

L'analisi dell'attuazione delle raccomandazioni ricevute rappresenta una fase critica nell'esplorazione della situazione dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo nel contesto italiano. Questo processo di valutazione è fondamentale per comprendere se l'Italia abbia effettivamente affrontato le responsabilità legate al rispetto dei diritti umani, e presenta una particolare complessità a causa dei cambiamenti politici che hanno caratterizzato il Paese negli ultimi anni.

La difficoltà principale di questa sezione risiede nel fatto che, dalla fase di accettazione delle raccomandazioni fino al momento attuale, in Italia si sono succeduti tre Governi diversi (Conte II, Draghi, Meloni), con diverse maggioranze. Questo cambiamento di leadership politica ha avuto un impatto significativo sull'attuazione delle raccomandazioni e soprattutto sulla continuità delle politiche in materia di diritti umani. Ogni Governo, infatti, può avere priorità e approcci diversi rispetto alle questioni dei diritti, il che potrebbe influenzare la corretta e lineare implementazione delle raccomandazioni dell'UPR. Pertanto, è essenziale esaminare brevemente anche come ciascuna amministrazione abbia gestito il processo di attuazione delle raccomandazioni e se ci sia stata una coerenza nel perseguimento degli obiettivi nel corso di questi cambiamenti politici.

Inoltre, sarà importante considerare il ruolo della società civile, delle organizzazioni non governative e degli attori internazionali nell'incoraggiare e monitorare l'andamento della situazione dei diritti umani in Italia e l'attuazione delle raccomandazioni dell'UPR. Questi attori svolgono un ruolo

fondamentale nel garantire che le raccomandazioni non rimangano solo sulla carta, ma si traducano in miglioramenti concreti nella vita dei migranti.

Le principali fonti normative per verificare l'implementazione delle raccomandazioni sono il Report di medio termine, pubblicato il 29 ottobre 2021 sotto la guida del Governo Draghi, e le leggi promulgate e presenti in Gazzetta Ufficiale. Per analizzare invece l'efficacia degli atti normativi e gli effetti concreti prodotti da essi nella società, i documenti di riferimento sono quelli pubblicati da organizzazioni non governative nazionali e internazionali, nonché da Agenzie specializzate dell'UE e Comitati delle NU. In questo modo, si può avere una panoramica finale sulla situazione attuale e sulle riforme ancora da compiere in vista del prossimo ciclo UPR del 2025.

3.1.1 Report di medio termine

Il Report di medio termine è un documento redatto dallo Stato sotto esame tra un ciclo di UPR e l'altro, e permette di dimostrare i progressi fatti nell'attuazione delle raccomandazioni. In questo modo, la comunità internazionale può avere un'indicazione generale e preliminare sulla strada che sta venendo percorsa. Nel caso dell'Italia, il rapporto è stato presentato il 29 ottobre 2021 dal Governo Draghi⁶². La maggior parte degli interventi descritti riguardano una migliore protezione e tutela dei migranti, in particolare i minori stranieri non accompagnati (MSNA), e misure aventi l'obiettivo di migliorare il sistema di inclusione sociale e di integrazione. Per raggiungere questi obiettivi, sono stati utilizzati due approcci diversi: uno contingente, e l'altro più strutturale.

Per quanto riguarda il primo, l'Italia ha co-finanziato numerosi progetti nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF, acronimo inglese di *Asylum, Migration and Integration Fund*), strumento finanziario comunitario istituito con Regolamento UE 516/2014⁶³. Come si legge dal

⁶² <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/ItalyMidTermReview3.pdf>

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0516>

sito della Commissione europea, il Fondo «mira a rafforzare ulteriormente le capacità nazionali e a migliorare le procedure per la gestione della migrazione, nonché a rafforzare la solidarietà e la condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, in particolare attraverso l'assistenza di emergenza e il meccanismo di ricollocazione»⁶⁴. Le azioni finanziate attraverso l'AMIF includono numerose iniziative, come ad esempio fornire servizi e assistenza ai richiedenti asilo e rifugiati, sostenere misure di integrazione o sviluppare infrastrutture di sostegno per i migranti appena arrivati nel Paese.

Il Programma Nazionale (PN) Amif è il documento di natura programmatica sviluppato dall'Italia per delineare gli obiettivi strategici e operativi, nonché le azioni da realizzare utilizzando i fondi finanziari a disposizione. Questo programma è elaborato in seguito a un ampio processo di consultazione con la Commissione europea, noto come "*policy dialogue*", e si basa su un processo di coordinamento con le diverse istituzioni nazionali. Questo processo ha coinvolto attivamente i rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali responsabili della gestione delle iniziative in materia di immigrazione e asilo. In Italia l'organo responsabile per la gestione e il controllo adeguato dell'esecuzione del Programma Nazionale è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ⁶⁵.

Questi progetti hanno finanziato attività di supporto legale e informativo, la formazione del personale sulla tratta di esseri umani e il monitoraggio delle condizioni nei centri di prima e seconda accoglienza. C'è stata poi una particolare attenzione verso i MSNA, con i finanziamenti utilizzati per la promozione dell'affidamento in famiglie e per migliorare l'inclusione sociale nei centri di seconda accoglienza, tramite corsi di lingua per l'inserimento nel sistema educativo nazionale e per evitare la dispersione scolastica.

⁶⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_it?etrans=it

⁶⁵ <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

Sempre per quanto riguarda i minori, nel Report di medio termine vengono anche citati gli accordi presi con UNICEF per il monitoraggio delle condizioni dei minori nei centri di accoglienza ⁶⁶, e con Save the children ⁶⁷ e Terres des hommes ⁶⁸ per garantire protezione, supporto e guida legale e informativa ai MSNA.

Si tratta comunque di azioni che tendono a trattare l'immigrazione come un fenomeno contingente, in quanto rispondono soltanto a esigenze immediate e non rappresentano una soluzione percorribile nel lungo periodo.

Per quanto riguarda l'approccio strutturale, l'Italia ha effettuato diversi passi in avanti con il D.L. 130/2020 (denominato giornalmisticamente "Decreto immigrazione"), poi convertito nella Legge 173/2020 ⁶⁹, che di fatto deroga i "Decreti sicurezza", voluti nel 2018 dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini ⁷⁰. Questi decreti avevano modificato in maniera radicale il sistema di integrazione, il soccorso in mare e le norme sull'accoglienza dei richiedenti asilo ⁷¹, peggiorando la protezione dei diritti dei migranti. Con il decreto immigrazione del 2020 il Governo ne ha in qualche modo mitigato gli effetti negativi. Gli interventi principali per quanto concerne l'attuazione delle raccomandazioni ricevute all'UPR nel 2019 sono quattro. Innanzitutto, è stata ripristinata una forma di protezione umanitaria, denominata "protezione speciale", con una durata di due anni e che può essere convertita in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Con la protezione speciale il legislatore ha introdotto una nuova fattispecie per assegnare il permesso di soggiorno in Italia, ovvero la tutela del diritto al

⁶⁶ <https://www.unicef.it/media/sostegno-a-minori-rifugiati-italia-intesa-ministero-interno-e-unicef/>

⁶⁷ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/minori-non-accompagnati-rinnovata-convenzione-save-children>

⁶⁸ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/minori-non-accompagnati-accordo-viminale-e-terres-des-hommes-nuove-misure-sostegno>

⁶⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/19/20G00195/sg>

⁷⁰ dl 113/2018 e dl 53/2019

⁷¹ Camilli, A. (2020) Come cambiano i decreti Salvini sull'immigrazione. Internazionale. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/10/06/modifiche-decreti-sicurezza-salvini>

rispetto della vita privata e familiare ⁷². Per dare un'idea dell'importanza di una terza forma di protezione, oltre allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, è interessante notare come da gennaio a novembre 2018 sia stata riconosciuta la protezione umanitaria a 19841 persone, a fronte delle 6467 che hanno ottenuto lo status di rifugiato e delle 3888 che hanno ricevuto la protezione sussidiaria ⁷³.

Grazie a questo nuovo meccanismo di tutela, si aggiungono nuove ipotesi in cui si applica il principio di non-refoulement. Per esempio, nei casi in cui la persona può essere perseguitata per motivi di orientamento sessuale e identità di genere, quando sussistono rischi di tortura o trattamenti inumani e degradanti e quando c'è la possibilità di violazione del diritto al rispetto alla vita privata e familiare ⁷⁴.

In secondo luogo, il decreto limita il principio secondo cui il Ministro dell'interno può vietare l'ingresso e il transito in acque italiane a navi non militari. Questo, infatti, non può essere applicato se le navi di soccorso comunicano le proprie operazioni alle autorità competenti. Inoltre, l'eventuale ammenda amministrativa, che poteva arrivare fino al milione di euro per chi avesse violato il divieto di ingresso, transito o sosta nelle acque territoriali italiane (e quindi in pratica salvato i migranti in mare), è diventata una multa applicabile solo al termine di un processo penale e non è più previsto il sequestro della nave ⁷⁵.

In terzo luogo, il limite di soggiorno nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) passa da 180 a 90 giorni, con in aggiunta la possibilità di presentare reclami al Garante delle persone senza libertà per le condizioni all'interno

⁷² De Chiara, C. (2020) Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate. ASGI. <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>

⁷³ Dati presi dal sito di UNHCR Italia: <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione/>

⁷⁴ Bonetti, P. (2021) Osservatorio italiano, Fascicolo 1, Marzo 2021. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2021-n-1/117-osservatori-1-2021/204-osservatorio-italiano>

⁷⁵ Camilli, A. (2020) Come cambiano i decreti Salvini sull'immigrazione. Internazionale. <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/10/06/modifiche-decreti-sicurezza-salvini>

dei centri, il quale poi può inviare delle raccomandazioni all'amministrazione competente.

Infine, la riforma del sistema di accoglienza, che sostituisce il sistema Sprar/Siproimi con il "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI). Grazie a questo rinnovamento, possono accedere alle strutture di accoglienza non solo i casi più vulnerabili, i minori e i beneficiari di protezione internazionale, ma anche i richiedenti asilo. Questi ultimi hanno diritto ai servizi c.d. di primo livello, che includono «l'accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, i corsi di lingua italiana, e i servizi di orientamento legale e al territorio» (Segnaposto¹). I servizi di secondo livello invece sono riservati a chi ha già ottenuto una protezione internazionale e includono attività per un'integrazione attiva all'interno della società, come l'orientamento al lavoro e la formazione professionale ⁷⁶.

Queste misure, pur avendo delle mancanze e delle criticità sul piano attuativo⁷⁷, sono state sicuramente un passo in avanti nella tutela dei diritti dei migranti e hanno tracciato delle buone fondamenta per la strada da seguire. La categoria di raccomandazioni più toccata è stata quella della protezione dei diritti umani, con il rafforzamento del principio di non-refoulement, il salvataggio dei migranti in mare e le condizioni nei centri di detenzione (CPR).

Sono stati inoltre fatti dei progressi per l'attuazione delle raccomandazioni riguardo l'inclusione sociale e l'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, con il potenziamento del Sistema di accoglienza (Sai) e delle attività riservate ai migranti, come la formazione professionale e i corsi di lingua.

Tuttavia, con la vittoria alle elezioni del 25 settembre 2022 della coalizione di destra, guidata dal partito Fratelli d'Italia di Giorgia Meloni (attuale Primo

⁷⁶ Bonetti, P. (2021) Osservatorio italiano, Fascicolo 1, Marzo 2021. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2021-n-1/117-osservatori-1-2021/204-osservatorio-italiano>

⁷⁷ Vedi, ad esempio: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>

ministro), si sono registrati dei significativi passi indietro, a causa anche della crisi migratoria che sta attraversando l'Europa dall'inizio del 2023. Le riforme portate avanti dal Governo precedente sono state smantellate, per lasciare spazio a leggi che stanno peggiorando drasticamente le condizioni delle persone migranti in Italia.

3.1.2 Leggi promulgate

Come appena accennato, il 25 settembre 2022 si sono svolte nuove elezioni politiche in Italia, le quali hanno visto la colazione di estrema destra, guidata dal partito Fratelli d'Italia, ottenere la maggioranza relativa ⁷⁸. La maggior parte della campagna elettorale si è giocata proprio sul tema immigrazione, con la stessa Meloni che a più riprese ha parlato di un "blocco navale", il quale sarebbe «l'unica misura concreta utile per fermare l'afflusso di immigrati irregolari dal nord Africa: più di 600 mila persone in 5 anni, per il 90% uomini adulti, solo l'8% rifugiati politici». Nel concreto, esso consisterebbe in «una missione militare europea, realizzata in accordo con le autorità libiche, per impedire ai barconi di immigrati di partire in direzione dell'Italia. Non si tratta di respingimenti, perché questi avvengono in mare aperto»⁷⁹.

Un allentamento dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo era quindi prevedibile, e a poco più di un anno dall'insediamento del Governo le aspettative sono (sfortunatamente) state rispettate. Sono stati infatti emanati vari decreti-legge che hanno annullato in tutto o in parte i progressi compiuti dal Governo precedente. In questo paragrafo verranno analizzati i principali.

⁷⁸<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=25/09/2022&es0=S&tpa=I&ev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>

⁷⁹ <https://www.fratelli-italia.it/bloccoconavale/>

Decreto-legge 1/2023, convertito in legge 15/2023

L'implementazione di questa nuova regolamentazione per i soccorsi sembra avere come obiettivo principale rendere più complesse le operazioni di salvataggio nel mar Mediterraneo. Questo mette in evidenza la volontà di criminalizzare e punire le attività delle organizzazioni che si dedicano alla protezione e al sostegno dei migranti, in un contesto di indifferenza da parte delle istituzioni italiane ed europee ⁸⁰. Questo comportamento è dovuto principalmente alla convinzione che le navi di salvataggio delle organizzazioni umanitarie rappresentino un *pull factor*, ossia un fattore di attrazione dei migranti. Questa retorica, nonostante sia stata smentita da numerosi studi e dati empiricamente verificati ⁸¹, è stata portata avanti non solo dai partiti di destra, come dimostra la dichiarazione dell'ex ministro degli esteri Di Maio (Movimento 5 Stelle) che ha accusato le ONG di essere "taxi del mare". La questione dei difficili rapporti con determinate organizzazioni non governative (ONG) era diventata evidente fin dai primi giorni dell'insediamento del nuovo Governo, principalmente a causa dell'ampio dibattito suscitato dalla vicenda di due imbarcazioni, la Geo Barents dell'organizzazione Medici senza Frontiere e la Humanity 1 di SOS Humanity. Nel mese di ottobre, infatti, queste navi avevano ottenuto il permesso di attraccare nel porto di Catania, ma solo donne e minori avevano potuto sbarcare, in quello che è stato definito come "sbarchi selettivi". È stato solo grazie alla pressione dell'autorità sanitaria che tutte le persone a bordo erano state autorizzate a sbarcare dopo alcuni giorni ⁸². Questo decreto ha come obiettivo quello di gestire in maniera più efficiente

⁸⁰ ASGI (2023), Documenti ASGI (online), <https://www.asgi.it/tematica/documenti-asgi/>

⁸¹ Cusumano & Villa (2021). From "Angels" to "Vice Smugglers": the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy. *European Journal on Criminal Policy and Research*.

⁸² Masera, L. (2023). Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione. *Sistema Penale*.

<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>

il soccorso in mare fornendo gli strumenti normativi necessari all'autorità amministrativa ⁸³.

Per questo, tra le altre novità, la nuova normativa conferisce il potere al Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, di limitare o vietare in alcuni casi il passaggio e la sosta delle navi nel mare territoriale italiano, a meno che non siano di natura militare o al servizio del governo. Questa possibilità era stata inizialmente introdotta dai “Decreti sicurezza” del 2019, e successivamente modificata dalla legge 173/2020 ⁸⁴. Secondo il nuovo decreto ⁸⁵, le condizioni più problematiche che escludono il potere di intervento limitativo del Governo sono tre:

- a) che siano state avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità;
- b) che sia stata richiesta, nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco;
- c) che il porto di sbarco assegnato dalle autorità competenti sia raggiunto senza ritardo per il completamento dell'intervento di soccorso.

Queste condizioni pongono spesso il comandante di una nave nella difficile scelta tra il completare lo sbarco “senza ritardo” nel *place of safety* indicato dalle autorità oppure cercare di salvare altri possibili naufraghi nelle vicinanze, ritardando però l'attracco al porto ⁸⁶.

⁸³ Id.

⁸⁴ ASGI (2023), Documenti ASGI (online), <https://www.asgi.it/tematica/documenti-asgi/>

⁸⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/01/02/23G00001/sg>

⁸⁶ Masera, L. (2023). Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione. Sistema Penale. <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->

Inoltre, è stato modificato anche il sistema sanzionatorio: si è passati da uno penale a uno amministrativo⁸⁷. Paradossalmente, questo grava in maniera maggiore sulle ONG, come dimostra il trend di interventi legislativi dal 2019. Quando il legislatore vuole apporre un apparato sanzionatorio più pesante nei confronti delle ONG fa ricorso alla sanzione amministrativa, ovvero l'esatto contrario di quanto ci si aspetterebbe⁸⁸. Questo paradosso è confermato anche dalla Corte costituzionale, la quale afferma che la sanzione amministrativa, in alcuni casi, potrebbe risultare più onerosa, specialmente se comporta misure che limitano il diritto di proprietà, come il sequestro preventivo e la confisca dei beni (cosa che avviene con ad esempio con le navi, che vengono sequestrate)⁸⁹. Inoltre, la sanzione amministrativa viene applicata in tempi molto brevi, mentre quella penale richiede un processo più complesso che spesso impiega molto tempo per giungere a una conclusione e il suo esito è incerto.

In conclusione, nonostante sia facilmente verificabile attraverso fonti governative che solo una piccola percentuale di migranti arriva in Italia a seguito dei salvataggi effettuati dalle organizzazioni umanitarie, è chiaro che l'obiettivo principale della nuova legislazione è quello di sanzionare e ostacolare le operazioni di soccorso dei migranti, rendendo più difficili ed onerose le operazioni di salvataggio. E, come riportato da ASGI, «I naufraghi soccorsi dalle ONG sono in larga misura disperati che sono riusciti dopo atroci sofferenze a fuggire dai campi libici, e impedire alle ONG di essere in mare significa impedire di arrivare in Italia a chi fugge

internazionale-impone-e-il-problema-della-depenalizzazione-come-fuga-dalla-giurisdizione

⁸⁷ Id.

⁸⁸ Id.

⁸⁹ Il riferimento è alle note pronunce n. 68/2017, con nota di F. Viganò, Un'altra deludente pronuncia della Corte costituzionale in materia di legalità e sanzioni amministrative 'punitive', in *Dir. pen., cont.*, 10.4.2017, e n. 223/2018, con nota di G.L. Gatta, Non sempre 'depenalizzazione' equivale a 'mitigazione'. La Corte costituzionale sull'irretroattività delle sanzioni amministrative 'punitive' più sfavorevoli di quelle penali (a proposito della confisca per equivalente per l'insider trading secondario), *ibidem*, 13.12.2018

dall'inferno: un atto normativo di disumanità, che si aggiunge ai tanti cui abbiamo purtroppo dovuto assistere in questi anni»⁹⁰.

Decreto-legge 20/2023, convertito nella legge 50/2023 (Decreto Cutro)

La novità più preoccupante di questa legge è sicuramente l'introduzione delle procedure accelerate di esame della domanda di protezione internazionale da un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine "sicuro"⁹¹. Per attuare questa disposizione, viene introdotta una nuova forma detentiva alle frontiere, il c.d. Centro per le procedure accelerate di frontiera, nella quale i richiedenti asilo sono trattenuti fino a quattro settimane mentre la domanda viene esaminata in maniera più rapida⁹². Ad oggi l'unico centro attivo è quello di Pozzallo⁹³. Attualmente, l'Italia considera "sicuri" 16 Paesi⁹⁴, tra cui la Tunisia, dove però lo stato di diritto sta progressivamente venendo smantellato dal presidente Saïed, il quale sta simultaneamente accentrando i poteri e arrestando gli oppositori politici. Il decreto attuativo adottato dal Ministero dell'Interno il 14 settembre 2023⁹⁵ ha introdotto la garanzia finanziaria per non essere detenuti in questi centri durante l'esame della domanda. L'importo indicato è di poco meno di 5000 euro (precisamente 4938,00 euro), è individuale e non può essere versato da terzi⁹⁶.

⁹⁰ ASGI (2023), Documenti ASGI (online), <https://www.asgi.it/tematica/documenti-asgi/>

⁹¹ CIR (2023). "DL DECRETO CUTRO È LEGGE: COSA CAMBIA IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SUL TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO?" <https://www.cir-onlus.org/2023/05/12/dl-decreto-cutro-e-legge-cosa-cambia-in-materia-di-procedure-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-e-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo/>

⁹² Autin, A. (2023). "Decreto Cutro, ulteriore stretta sui diritti dei migranti in Italia". <https://www.hrw.org/it/node/384850>

⁹³ Riferito alla data del 12/10/2023

⁹⁴ Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia.

⁹⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/09/21/23A05308/sg>

⁹⁶ Ferrari, M. (2023) *Migranti, Tribunale di Catania non convalida il trattenimento: "Decreto Cutro" contrasta con norme UE*, per Altalex.

L'ambiguità legale di questa disposizione specifica del decreto è sottolineata dall'udienza del 29 settembre 2023 della Sezione Immigrazione del Tribunale di Catania ⁹⁷, nella quale si legge che «deve [...] escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale». Inoltre, la garanzia finanziaria come delineata nel nostro ordinamento «non si configura come misura alternativa al trattenimento ma come requisito amministrativo imposto al richiedente prima di riconoscere i diritti conferiti dalla direttiva 2013/33/UE, per il solo fatto che chiede protezione internazionale». Con questa dichiarazione, la Giudice ha respinto la convalida del trattenimento di un cittadino tunisino, ritenendolo illegittimo ⁹⁸.

Tra i punti salienti di questo decreto risulta sicuramente anche il ridimensionamento della protezione speciale, prevista dal decreto Lamorgese del 2020, a causa dell'abrogazione del paragrafo che indicava tra i criteri che determinano il divieto di espulsione una potenziale violazione del diritto alla vita privata e familiare, diritto fondamentale tutelato dall'art.8 della CEDU ⁹⁹. In pratica, si torna quindi alle condizioni dettate dai Decreti sicurezza del biennio 2018/2019 ¹⁰⁰, rendendo quindi vano ogni progresso compiuto in questo ambito per una migliore tutela dei diritti umani. Inoltre, non sarà più possibile la conversione di questo tipo di protezione con un permesso per motivi di lavoro, e quindi ci si aspetta nei prossimi anni un aumento di lavoratori irregolari ¹⁰¹, che avranno perciò minori tutele e diritti.

Infine, la normativa impedisce l'accesso a servizi di fondamentale importanza presso i centri di prima accoglienza, tra cui supporto psicosociale, consulenza giuridica e programmi di apprendimento della

<https://www.altalex.com/documents/news/2023/10/05/migranti-tribunale-catania-non-convalida-trattenimento-decreto-cutro-contrastata-con-norme-ue>

⁹⁷ R.G. 10461/ 2023

⁹⁸ ASGI (2023), Documenti ASGI (online), <https://www.asgi.it/tematica/documenti-asgi/>

⁹⁹ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita

¹⁰⁰ Openpolis (2023), Il decreto Cutro colpisce i diritti dei richiedenti asilo.

<https://www.openpolis.it/il-decreto-cutro-colpisce-i-diritti-dei-richiedenti-asilo/>

¹⁰¹ Autin, A. (2023). "Decreto Cutro, ulteriore stretta sui diritti dei migranti in Italia".

<https://www.hrw.org/it/node/384850>

lingua italiana ¹⁰². Questo andrà a danneggiare i richiedenti asilo, che sono esplicitamente esclusi dal circuito dei programmi di inclusione sociale e culturale ¹⁰³.

Considerazioni

Per riassumere in maniera efficace le conseguenze di questo decreto, è molto significativa la conclusione della scheda di analisi effettuata dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, la quale afferma che «si tratta nel complesso di disposizioni che traducono una visione emergenziale dell’immigrazione e che estendono le ipotesi di procedure accelerate e di trattenimento. L’effetto sarà la riduzione dei diritti dei richiedenti asilo» ¹⁰⁴. L’immigrazione, quindi, è vista dall’attuale Governo ancora come un fenomeno contingente, e lo dimostrano soprattutto le misure volte a cercare di contrastare l’arrivo dei migranti, rendendo difficoltosa la richiesta di protezione internazionale, provando a velocizzare l’espulsione (cosa, oltre che illegale, molto difficile da attuare), e rallentando gli aiuti in mare attraverso un costante comportamento volto a criminalizzare le operazioni svolte dalle ONG, non solo da un punto di vista giuridico, ma anche sociale. Inoltre, le misure prese sembra vadano controcorrente rispetto agli obiettivi prefissati. Infatti, se questi sono principalmente riconducibili a una maggiore “sicurezza” nelle città, come più volte decantato in campagna elettorale, allora le leggi emanate dovrebbero cercare di limitare il più possibile che persone finiscano nell’irregolarità, che spesso conduce in povertà e maggiore criminalità. L’indebolimento della protezione speciale ha come unico risultato quello di erodere i già pochi diritti di moltissimi immigrati, che si ritroveranno a vivere ai margini della società, nell’illegalità.

¹⁰² Id.

¹⁰³ <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/D23020a.Pdf>

¹⁰⁴ CIR (2023). “DL DECRETO CUTRO È LEGGE: COSA CAMBIA IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SUL TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO?” <https://www.cir-onlus.org/2023/05/12/dl-decreto-cutro-e-legge-cosa-cambia-in-materia-di-procedure-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-e-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo/>

Per concludere è poi necessario valutare determinate misure sulla base delle raccomandazioni ricevute all'UPR del 2019. Come già sottolineato in precedenza, fino al 2022 l'Italia ha dimostrato di voler impegnarsi nell'implementazione di queste, attraverso interventi emergenziali certamente, ma anche strutturali e con una visione più a lungo termine. La svolta nazionalista del nuovo esecutivo, salito in carica dopo le elezioni del 25 settembre 2022, ha però reso nulli tutti gli sforzi compiuti fino a quel momento e ha portato a una drammatica e rapida recessione di umanità. Ed è stata proprio la categoria nella quale vi era stato un avanzamento maggiore che ha visto un arretramento, ovvero quella relativa alla protezione dei diritti umani, che comprende il principio di non-refoulement, il salvataggio dei migranti in mare e le condizioni nei centri di detenzione. Si può affermare senza alcun dubbio che, considerando la situazione odierna e il governo attuale, le raccomandazioni riguardanti questi temi non hanno avuto alcuna attuazione e, anzi, probabilmente la situazione dei rifugiati e richiedenti asilo è anche peggiorata. Per verificare questa ipotesi, è opportuno ora analizzare i rapporti aggiornati delle organizzazioni della società civile (OSC) e delle Agenzie specializzate europee e internazionali. Questa indagine riguarderà soprattutto le raccomandazioni che concernono la "protezione dei diritti umani" e l'"inclusione sociale e integrazione", ovvero le due categorie che hanno maggiormente occupato l'attenzione del governo italiano dal 2019 ad oggi.

3.2 Situazione attuale secondo OSC, Agenzie specializzate e NU

Le ONG e le Agenzie specializzate possono offrire un'ulteriore panoramica della situazione dei diritti, e hanno il vantaggio di essere indipendenti e quindi, almeno sulla carta, imparziali. La situazione dei rifugiati e richiedenti asilo è, nei rapporti e nelle raccomandazioni più recenti, sempre più un tema centrale. Questo rispecchia la crescente preoccupazione condivisa anche dalla comunità internazionale, considerando l'alto numero di

raccomandazioni fatte all'ultimo UPR (42,48% del totale), verso delle politiche italiane sempre meno tolleranti e inclusive nei confronti di una categoria precisa di persone vulnerabili. Analizziamo adesso alcuni *report*, che aiutano ad avere una panoramica generale sulle violazioni dei diritti, in modo da poter capire se almeno qualche progresso è stato compiuto.

3.2.1 Rapporti della società civile

I rapporti della società civile più famosi sono quelli di Human Rights Watch ¹⁰⁵ (HRW) e Amnesty International ¹⁰⁶. In entrambi i rapporti è citata la situazione dei rifugiati provenienti dall'Ucraina a seguito della guerra scoppiata nel febbraio del 2022. Già alla fine dello stesso anno, più di 160 mila ucraini avevano chiesto e ottenuto il rilascio della protezione speciale grazie alla Direttiva di protezione speciale dell'UE ¹⁰⁷. Secondo HRW, però, il trattamento positivo riservato ai profughi ucraini è in netto contrasto con i comportamenti ostili riservati ai migranti di altre nazionalità. Varie organizzazioni che si occupano di accoglienza hanno infatti espresso la propria preoccupazione dal momento che le autorità preposte alla registrazione delle richieste di asilo (le questure) hanno impedito alle persone provenienti da nazioni diverse dall'Ucraina di presentare tali richieste, lasciando centinaia di individui senza un luogo dove vivere e in situazioni di grave bisogno e indigenza. Inoltre, la continua carenza di strutture adeguate e i ritardi nelle procedure hanno contribuito a creare sovraffollamenti negli hotspot e centri di accoglienza, in particolare quello di Lampedusa. Queste condizioni portano inevitabilmente a violazioni dei diritti umani, soprattutto delle persone più vulnerabili, come i minori o le donne, per i quali non viene garantito il rispetto delle necessità di base. In

¹⁰⁵ Human Rights Watch (2023) "World Report 2023", https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREAD_S_0.pdf

¹⁰⁶ Amnesty International (2023), <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/italy/report-italy/>

¹⁰⁷ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en

particolare, non viene fornita una distribuzione adeguata di beni essenziali. Questo ha portato molte persone, comprese madri con bambini e minori sotto i 14 anni, a dover dormire all'aperto su materassi sporchi e usurati, senza lenzuola o coperte, tra rifiuti vari, e in condizioni di promiscuità con uomini adulti. Altro motivo di preoccupazione sono le condizioni igienico-sanitarie, che rimangono estremamente critiche. Questo è dovuto al fatto che la maggior parte dei bagni è inaccessibile, sporca, ostruita, allagata e insufficiente in numero, oltre a una mancata differenziazione per genere ¹⁰⁸.

Oltre alla situazione dei diritti umani all'interno dei centri di accoglienza, i rapporti delle due ONG fanno un ampio riferimento anche a un'altra problematica presente all'interno della categoria "Protezione dei diritti umani", ovvero la questione dei salvataggi in mare. Come abbiamo già accennato, la propaganda di governo negli ultimi anni ha costantemente cercato di criminalizzare il lavoro delle navi umanitarie, considerandole come un *pull factor* per gli arrivi dei migranti. La narrazione è smentita dai dati del *think tank* ISPI, secondo cui dal 2018 al 2022 gli sbarchi sono aumentati di sei volte, nonostante l'attività delle ONG non sia aumentata ¹⁰⁹. Questa retorica, in ogni caso, ha portato il governo a ostacolare in tutti i modi le missioni di salvataggio. Amnesty denuncia come il governo rifiuti a volte di assegnare un porto sicuro, o di assegnarlo eventualmente in porti del centro e del nord Italia, allungando la procedura di salvataggio e limitando la possibilità di salvare più persone in un'operazione. Sempre Amnesty ricorda anche lo scandalo degli "sbarchi selettivi" ¹¹⁰, episodio che dimostra in maniera lampante la volontà politica di violare i diritti umani delle persone salvate in mare.

¹⁰⁸ Save the Children (2023), <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/hotpost-sovraffollato-lampedusa-le-condizioni-critiche-dei-minori#:~:text=Le%20condizioni%20di%20sovraffollamento%20nell'hotspot&text=Molte%20persone%2C%20tra%20cui%20madri,totale%20promiscuit%C3%A0%20con%20uomini%20adulti>.

¹⁰⁹ https://twitter.com/emmevilla/status/1557724209291268097?s=20&t=crmW_Nb6proarYm2nYWO9g

¹¹⁰ <https://mediciperidirittiumani.org/sbarchi-selettivi-diritti-alla-deriva/>

Dai rapporti di queste organizzazioni si percepisce che non sono stati compiuti progressi dal 2019, anzi si è assistito a un graduale deterioramento del rispetto dei diritti umani dei rifugiati e richiedenti asilo, sia nei centri di accoglienza, sia per quanto riguarda il salvataggio dei naufraghi. Dal prossimo UPR ci si dovrebbe aspettare dunque un aumento delle raccomandazioni in questo ambito, e la triste constatazione che questo meccanismo non è così efficace come sperato.

3.2.2 Rapporti delle Agenzie specializzate e dell'ONU

Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli e Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali

Le Agenzie specializzate sono uno strumento molto utile e preciso per verificare le condizioni dei diritti umani, grazie alla loro neutralità e soprattutto grazie alla loro competenza. Per verificare la situazione attuale in Italia i rapporti principali sono quello coordinato dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli ¹¹¹ (ECRE) e quello presentato dalla Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) ¹¹². Entrambi confermano quanto riferito dalla società civile.

Innanzitutto, ribadiscono le pessime condizioni all'interno dei centri di accoglienza, i quali sono spesso sovraffollati. Ad esempio, l'hotspot di Lampedusa, che ha una capienza massima di 389 posti, è arrivato a ospitare 3200 persone nel febbraio del 2023. Lo stato nei centri di accoglienza italiani è stato criticato anche dal Consiglio dell'UE, il quale ha implicitamente confermato che i diritti dei migranti non sono sempre rispettati¹¹³.

¹¹¹ AIDA Country Report (2023). https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_2022-Update.pdf

¹¹² EU FRA (2023), Asylum and migration: Progress achieved and remaining challenges. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-asylum-migration-progress-challenges_en.pdf

¹¹³ Council of the European Union (2022), Council Implementing Decision setting out a

Sempre per quanto riguarda l'accoglienza, e in particolare i centri SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione), il rapporto AIDA critica l'esclusione da questi dei richiedenti asilo. In questo modo, molti migranti vengono esclusi da servizi di integrazione sociale e culturale, indispensabili quando si arriva in un nuovo Paese. Inoltre, questo è molto grave se si considerano i tempi di attesa dalla presentazione della domanda. Nel 2021, i richiedenti asilo potevano aspettare fino a tre anni solo per avere una prima risposta ¹¹⁴, rispetto ai sei mesi del 2016 ¹¹⁵, rimanendo in un limbo di precarietà, vulnerabilità e, ovviamente, povertà.

Infine, vengono evidenziate anche le restrizioni verso il lavoro delle ONG che operano nel Mediterraneo, come per esempio l'obbligo di dirigersi verso il porto assegnato, che può essere anche nel nord del Paese a diversi giorni di navigazione dal luogo di salvataggio. Queste sono talmente gravi che sono state riportate anche dalla Commissione europea nel Rapporto del 2022 sullo stato di diritto ¹¹⁶.

Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale

L'ultimo documento utile da analizzare, e anche il più recente e aggiornato (31 agosto 2023), è il rapporto elaborato dal Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) ¹¹⁷. Offre numerosi spunti di riflessione e dà una panoramica finale, e riassuntiva, della situazione dei diritti dei migranti in Italia. È diviso in numerosi paragrafi,

recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2021 evaluation of Italy on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders, 8431/22, 26 April 2022, recommendation 15.

¹¹⁴ Italy, Asylum Information Database (AIDA) (2022), Country report: Italy – 2021 update, May 2022.

¹¹⁵ Italy, AIDA (2016), Country report: Italy – 2016 update, December 2016, p. 24.

¹¹⁶ European Commission (2022), 2022 rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Italy, SWD (2022) 512 final, Luxembourg, 13 July 2022.

¹¹⁷ CERD (2023). https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/09/CERD_C_ITA_CO_21-22_55642_E.pdf

ciascuno dei quali prende in considerazione una categoria di persone o attività che concernono i diritti umani.

Riguardo la situazione generale dei migranti, il documento critica in primo luogo il Decreto Cutro, convertito poi in legge¹¹⁸, affermando che pregiudica l'adeguata protezione dei diritti umani dei rifugiati e richiedenti asilo, soprattutto i loro diritti alla vita e alla sicurezza.

In particolare, si legge, che il Comitato è preoccupato riguardo:

- a) gli abusi perpetrati dalla polizia e dagli ufficiali di frontiera;
- b) la mancanza di meccanismi per identificare le persone con particolari vulnerabilità;
- c) una costante riduzione delle disponibilità di servizi psicologici e legali;
- d) l'uso estensivo della detenzione, anche per lunghi periodi, nei Centri di permanenza e rimpatrio (CPR) senza una chiara base legale, che priva i migranti del diritto alla libertà personale;
- e) alcuni episodi di espulsione collettiva, con un elevato rischio che possa succedere ulteriormente.

I primi quattro punti sono legati direttamente alle raccomandazioni ricevute riguardo alla protezione dei diritti umani, molte delle quali chiedono un rafforzamento delle capacità del Paese di affrontare il fenomeno migratorio, compresi i salvataggi in mare e una maggiore tutela delle persone più vulnerabili. Il fatto che persistano ancora questi problemi, e che anzi siano peggiorati, implica che l'attuale Governo non sta percorrendo la strada segnata dall'UPR.

L'ultima osservazione si collega, in realtà, a delle raccomandazioni rifiutate dall'Italia, con la giustificazione che non erano mai state effettuate delle espulsioni collettive. Questo dimostra, come già stato fatto nel capitolo

¹¹⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/10/23G00030/sg>

precedente, che il rifiuto o meno di alcune raccomandazioni è alquanto arbitrario e non si basa su dati oggettivi o dichiarazioni verificabili.

Per quanto concerne l'attività umanitaria, il report riprende le osservazioni già effettuate dalle OSC, ovvero la preoccupazione riguardo le restrizioni legali adottate verso le operazioni di salvataggio in mare, e la criminalizzazione dei difensori dei diritti umani, i quali «sono sempre più oggetto di intimidazioni e vessazioni, tra cui, in alcuni casi, indagini avviate nei loro confronti per aver assistito migranti in difficoltà»¹¹⁹.

Infine, in relazione ai lavoratori migranti, il Comitato è in allarme per la situazione di lavoro irregolare nel settore agricolo, che porta i migranti a essere vittime di abusi e sfruttamento. Questo punto, sul quale i vari governi non sono mai intervenuti in maniera drastica e strutturale, è invece un tema molto sensibile e ricorrente nelle raccomandazioni ricevute. Il Comitato chiede all'Italia le stesse cose già presenti nell'UPR del 2019 (4 anni prima), cioè di assicurare l'effettiva implementazione della c.d. legge sul caporalato¹²⁰, per combattere il lavoro non dichiarato e lo sfruttamento¹²¹, rafforzare la capacità dell'Ispettorato del lavoro per investigare sui casi di violazione dei diritti, e assicurare che tutti i migranti abbiano pieno accesso alla giustizia.

Questo documento mette bene in evidenza che le problematiche riscontrate dalla comunità internazionale nel 2019 sono sempre presenti e che, se non c'è un obbligo coercitivo, l'implementazione delle raccomandazioni è eccessivamente legata alle fluttuazioni politiche e agli orientamenti dei diversi Governi.

¹¹⁹ CERD (2023). https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/09/CERD_C_ITA_CO_21-22_55642_E.pdf

¹²⁰ LEGGE 29 ottobre 2016, n. 199. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016:199>

¹²¹ Camera dei deputati (2016), Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura. https://temi.camera.it/leg17/post/OCD25-272.html?tema=temi/nuovi_reati_d#:~:text=La%20repressione%20penale%20del%20caporalato,603%2Dbis%20del%20codice%20penale.

CONCLUSIONI

Gli obiettivi di questa ricerca erano due: controllare i progressi compiuti in Italia riguardo i diritti dei rifugiati e richiedenti asilo dall'ultimo ciclo di UPR (2019) e, tramite un'analisi dell'implementazione delle raccomandazioni ricevute, verificare se questo meccanismo può essere considerato utile ed efficace per la tutela dei diritti umani.

Il tema dell'immigrazione è divenuto centrale nel dibattito pubblico dalla crisi del 2015, con i migranti stessi che sono visti non come persone in difficoltà da aiutare, ma come una minaccia da respingere e di cui avere paura. Non sorprende quindi che quasi la metà delle raccomandazioni ricevute dall'Italia riguardano i diritti di questa categoria vulnerabile. Inoltre, il ciclo UPR si è svolto quando erano appena entrati in vigore i "Decreti sicurezza", voluti dall'allora Ministro degli Interni Salvini e che, come da programma elettorale, avevano lo scopo di rendere più difficili i salvataggi in mare e l'integrazione dei richiedenti asilo nel nostro Paese.

Nonostante questo, l'attuazione delle raccomandazioni è cominciata nel migliore dei modi, grazie anche alla caduta del Governo populista di cui Salvini faceva parte, e l'insediamento di un nuovo esecutivo di centro sinistra (nonostante il Presidente del Consiglio fosse rimasto lo stesso, ovvero Conte), in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021. In questo anno e mezzo, molti provvedimenti sono stati adottati. Oltre a un aumento di fondi per finanziare progetti nell'ambito AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*), di portata strutturale è stata la Legge 173/2020¹²². Come visto in precedenza, questa norma prevede l'aumento di casi per cui si applica il principio di non-refoulement; diminuisce la durata massima nei centri detentivi per migranti (CPR), dando la possibilità al Garante dei diritti delle persone private della libertà personale di verificare le condizioni della detenzione; rende aperto il sistema di accoglienza (SAI) anche ai richiedenti asilo, offrendo loro servizi di integrazione e inclusione sociale; e limita i casi per cui le navi di soccorso nel Mediterraneo vengono multate e sequestrate.

¹²² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/19/20G00195/sg>

Tutti questi interventi, già presenti nel Report di medio termine presentato dall'Italia a fine 2021, hanno dato l'impressione che l'Italia stesse seguendo le direttive date dagli altri Stati in sede UPR, e che la strada fosse quella giusta.

Il progresso però si è arrestato dopo le elezioni del 25 settembre 2022, che hanno visto imporsi la coalizione di destra, guidata dal partito nazionalista e post-fascista Fratelli d'Italia ¹²³.

Il nuovo Governo ha fin da subito dato la sua impronta sul tema immigrazione, il quale aveva occupato gran parte della campagna elettorale con slogan forti (e irrealizzabili), come la propaganda per chiudere i porti alle navi con a bordo migranti.

Nel giro di un anno dall'arrivo di Giorgia Meloni a Palazzo Chigi, tutti gli sviluppi sulla tutela dei diritti, così come indicato dalle raccomandazioni UPR, sono stati cancellati, a causa delle Leggi 15/2023 ¹²⁴ e 50/2023 ¹²⁵, con i relativi decreti attuativi ¹²⁶. Con questa nuova normativa, l'Italia è tornata essenzialmente alla situazione dei Decreti sicurezza. L'unico tentativo di migliorare la protezione dei rifugiati è un maggiore impegno alla lotta contro il traffico degli esseri umani. L'unico problema è che l'esecutivo non sembra sapere la differenza tra i trafficanti e gli scafisti, e in questo modo non solo non risolve il problema, ma anzi se la prende con i più vulnerabili tra gli ultimi, in quanto gli scafisti spesso sono solo migranti come gli altri, che però non hanno i soldi per pagarsi il viaggio fino alle coste europee.

In conclusione, per rispondere alle domande poste inizialmente, si può dire che l'Italia, a ottobre 2023, non ha compiuto nessun progresso nella tutela dei diritti nella politica migratoria dal 2019, nonostante ci sia stato un piccolo spiraglio di luce dal 2020 al 2022.

¹²³ <https://elezioni.interno.gov.it/report/20220925>

¹²⁴ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2023-02-24;15>

¹²⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23G00058/sg>

¹²⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/10/03/23A05503/sg>

Questo dimostra come l'UPR sia ancora ben lontano dall'essere uno strumento efficace di regolamentazione, nonostante sia arrivato già al quarto ciclo. Infatti, senza un obbligo coercitivo, l'implementazione delle raccomandazioni è eccessivamente legata alle fluttuazioni politiche e agli orientamenti dei diversi Governi, soprattutto per quanto riguarda soggetti caldi e di stretta attualità, come appunto la gestione del fenomeno migratorio. È difficile che uno strumento di *soft law* riesca a influenzare i comportamenti di un Paese nel merito di un argomento così tanto presente nel dibattito pubblico nazionale e altamente polarizzante. L'idea di un meccanismo politico e di *peer review* è comunque innovativa e funzionale, in quanto permette di aprire perlomeno un dialogo costruttivo sul rispetto dei diritti, uno dei temi più conflittuali delle relazioni internazionali. Per avere un impatto più concreto su determinate questioni, però, ci dovrebbe essere un sistema di sanzioni, pecuniarie e non, o un rafforzamento delle conseguenze negative per il mancato rispetto degli obblighi assunti, altrimenti non riuscirà mai ad avere un'effettiva influenza sulla tutela dei diritti umani. Il dialogo è certamente auspicato e necessario, ma non basta, sennò c'è il rischio che la questione dei diritti umani diventi soltanto una retorica vuota e incapace di avere un impatto reale sulla vita delle persone.

BIBLIOGRAFIA

AIDA (Asylum Information Database) (2016), Country report: Italy – 2016 update

AIDA (Asylum Information database), ECRE (2022). "Country report: Italy". https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_2022-Update.pdf

ALTRECONOMIA (2023). "L'ossessione di respingere anche ai confini interni. Via terra e per mare", disponibile in italiano su: <https://bit.ly/3loKGtc>.

*ALVAREZ, S. (2019). The universal periodic review as form of alternative dispute resolution: strengths & shortcomings. *Cardozo Journal of Conflict Resolution**

AMNESTY INTERNATIONAL (2023), <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/italy/report-italy/>

ASGI, Documenti ASGI (online), <https://www.asgi.it/tematica/documenti-asgi/>

AUTIN, A. (2023). "Decreto Cutro, ulteriore stretta sui diritti dei migranti in Italia". <https://www.hrw.org/it/node/384850>

*BLACK, J. (2002) *Critical reflections on regulation*. CARR Discussion Papers (DP 4). ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, London, UK.*

*BONETTI, P. (2021) Osservatorio italiano, Fascicolo 1, Marzo 2021. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-fascicoli/fascicolo-2021-n-1/117-osservatori-1-2021/204-osservatorio-italiano>*

BRUNNÉE & TOOPE, (2010). *Legitimacy and legality in international law: an interactional account*

BRUNNÉE & TOOPE, (Jeffrey L. Dunoff & Mark A. Pollack, eds., 2012). *Constructivism and International Law, in Interdisciplinary perspectives on international law and international relations* 119

CAMILLI, A. (2020) *Come cambiano i decreti Salvini sull'immigrazione. Internazionale*. <https://www.internazionale.it/notizie/analisi-camilli/2020/10/06/modifiche-decreti-sicurezza-salvini>

CHARLESWORTH, H., & LARKING, E. (2015). *Introduction: the regulatory power of the Universal Periodic Review*. In H. Charlesworth & E. Larking (Eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (pp. 1–22). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

CERD (2023). https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/09/CERD_C_ITA_CO_21-22_55642_E.pdf

CIR (2023). “DL DECRETO CUTRO È LEGGE: COSA CAMBIA IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SUL TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO?” <https://www.cir-onlus.org/2023/05/12/dl-decreto-cutro-e-legge-cosa-cambia-in-materia-di-procedure-di-riconoscimento-della-protezione-internazionale-e-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo/>

COFELICE, A., DE PERINI, P. (2020) ‘The Third Universal Periodic Review of Italy between Recurring Trends and New Challenges’, *Peace Human Rights Governance*, 4(2), 249-277.

COLLISTER, H. (2014). *Rituals and Implementation in the UPR and the Human Rights Treaty Bodies*. In H. Charlesworth, & E. Larking, *HUMAN RIGHTS AND THE UPR: RITUALS AND RITUALISM*.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2022), Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2021 evaluation of Italy on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders, 8431/22, recommendation 15.

COVELLA, A. C. (2020). "Dopo trent'anni la "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" attende ancora di essere ratificata dai Paesi dell'UE". Diritto.it, <https://www.diritto.it/dopo-trentanni-la-convenzione-internazionale-sulla-protezione-dei-diritti-dei-lavoratori-migranti-e-dei-membri-delle-loro-famiglie-attende-ancora-di-essere-ratificata-dai-paesi-dell/>

COWELL & MILON (2012), Decriminalisation of Sexual Orientation through the Universal Periodic Review, Human Rights Law Review, Volume 12, Issue 2

CUSUMANO & VILLA (2021). From "Angels" to "Vice Smugglers": the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy. European Journal on Criminal Policy and Research.

DE CHIARA, C. (2020) Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate. ASGI. <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>

DE FROUVILLE, O. (2011) "Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward", in NEW CHALLENGES FOR THE UN HUMAN RIGHTS MACHINERY 241, 253 (M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas eds., 2011).

DOMINGUEZ-REDONDO, E. (2012). The Universal Periodic Review - Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation? New Zealand Law Review, Vol. 4, 2012

EUROPEAN COMMISSION (2022), *rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Italy*, SWD (2022) 512 final, Luxembourg, 13 July 2022.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2023), "ASYLUM AND MIGRATION: PROGRESS ACHIEVED AND REMAINING CHALLENGES",
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-asylum-migration-progress-challenges_en.pdf

FERRARI, M. (2023) *Migranti, Tribunale di Catania non convalida il trattenimento: "Decreto Cutro" contrasta con norme UE, per Altalex.*

FONDAZIONE MIGRANTES. (2022). "Il diritto d'asilo. Report 2022. Costruire il futuro con i migranti e i rifugiati." Tau Editrice

FREDERIC L. K. (1996), *Enforcing International Law*, AM. SOC'Y OF INT'L L., <https://www.asil.org/insights/volume/1/issue/1/enforcing-international-law>.

FREEDMAN, R. (2013). *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*. Ed. Routledge

GAZZETTA UFFICIALE (online), <https://www.gazzettaufficiale.it/>

GUZMAN, A. T. (2002). *A Compliance-based theory of International law*. *California Law Review*, 90(6)

HUMAN RIGHTS WATCH (2023) "World Report 2023",
https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREADS_0.pdf

IL POST (2023), *La giudice Iolanda Apostolico del tribunale di Catania non ha convalidato la detenzione di quattro migranti tunisini nel centro di Pozzallo*. <https://www.ilpost.it/2023/10/11/la-giudice-iolanda->

apostolico-del-tribunale-di-catania-non-ha-convalidato-la-detenzione-di-quattro-migranti-tunisini-nel-centro-di-pozzallo/

KINZELBACH, & LEHMANN. (2015). Can Shaming Promote Human Rights? Publicity in Human Rights Foreign Policy. European Liberal Forum.

MASERA, L. (2023). Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione. Sistema Penale.

<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>

*OHCHR, Universal Periodic Review (online),
<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-main>*

*OHCHR, Universal Periodic Review – Italy,
<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/it-index>*

OHCHR. Welcome to the Human Rights Council, <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/aboutcouncil.aspx>

OHCHR (2007). Institution-building of the United Nations Human Rights Council, HRC Res. 5/1, 5th sess., UN Doc. A/HRC/RES/5/1

*OHCHR (2022). Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya of the Human Rights Council. Disponibile al sito:
<https://bit.ly/3RaqBJQ>.*

OPENPOLIS (2023), Il decreto Cutro colpisce i diritti dei richiedenti asilo. <https://www.openpolis.it/il-decreto-cutro-colpisce-i-diritti-dei-richiedenti-asilo/>

PARLAMENTO ITALIANO, Archivio leggi,
<https://www.parlamento.it/Parlamento/home>

PARRA, J. (2016) *Beyond The Procedure: The Universal Periodic Review As A Catalyst For Public Debate On Human Rights. Selected National Practices*, Geneva: CIFEDHOP and Friedrich-Ebert-Stiftung.

RAMCHARAN, B. G. (2015). *The Law, Policy and Politics of the UN Human Rights Council*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff.

SAVE THE CHILDREN (2023), <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/hotspot-sovraffollato-lampedusa-le-condizioni-critiche-dei-minori#:~:text=Le%20condizioni%20di%20sovraffollamento%20nell%20hot%20spot&text=Molte%20persone%2C%20tra%20cui%20madri,totale%20promiscuit%C3%A0%20con%20uomini%20adulti>.

SMITH, R. (2013). "To see Themselves as Others see Them": The Five Permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review. *Human Rights Quarterly*, 35(1).

STUBBINS BATES, E. (2014). *Sophisticated Constructivism in Human Rights Compliance Theory*, 25 *EUR. J. INT'L L.* 1169

UN ECOSOC (2013). *Mediation and Dispute Resolution Mechanisms*, https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/mediation_and_dispute_resolution.shtml

UNHCR ITALIA (2019). <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione/>

UN SECRETARY-GENERAL (2005), *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 59th sess., UN Doc. A/59/2005 para. 182.

ZANGHÌ, C. (2016). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*.
Torino: Giappichelli Editore