

dossier

XIX Legislatura

N. 160 – 12 gennaio 2026

Incontro informale con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Michael O'Flaherty

Roma, 15 gennaio 2026

*Assemblea parlamentare
del Consiglio d'Europa*

INDICE

INCONTRO CON IL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI	1
- Introduzione	3
- Biografia di Michael O’Flaherty, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa	5
- Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa	7
 DIRITTI UMANI	 11
- Il sistema di tutela dei diritti umani in Italia	13
• Organismi a livello parlamentare	13
• Organismi in ambito governativo	17
- L’istituzione di una commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani in Italia	25
• L’istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani in Italia	29
• Proposte all’esame del Senato della Repubblica	31
• Proposte all’esame della Camera dei deputati	33
 MIGRAZIONE E ASILO	 35
- Il nuovo patto UE sulla migrazione e l’asilo	37
- La disciplina in materia di asilo e immigrazione in Italia	51
• La disciplina dell’asilo in Italia	51
– <i>Le basi normative</i>	51
– <i>Protezione internazionale</i>	52
– <i>La procedura di esame</i>	53
– <i>L’accoglienza dei richiedenti asilo</i>	54
• La disciplina dell’immigrazione	56
– <i>Le fonti normative</i>	56
– <i>La programmazione dei flussi migratori</i>	56

–	<i>Il contrasto all'immigrazione clandestina</i>	58
–	<i>L'integrazione degli stranieri regolari</i>	60
-	Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Migrazione	63
•	Il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo e la migrazione	63
•	ALLEGATO - Focus su immigrazione	65
•	Ultimi sviluppi	73
-	Focus ISTAT: Le condizioni di vita dei minori di 16 anni	81

INCONTRO CON IL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI

INTRODUZIONE

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Michael O'Flaherty sarà in Italia per una **visita istituzionale** dal 14 al 16 gennaio 2025.

La visita mira ad approfondire due temi specifici: il **sistema istituzionale e giuridico per la protezione e la promozione dei diritti umani in Italia e la povertà minorile**. Inoltre, nel corso degli incontri, il Commissario per i diritti umani intende presentare il rapporto che ha recentemente pubblicato (settembre 2025) dal titolo *Politiche di asilo e migrazione esternalizzate e diritto dei diritti umani* e, in particolare, le sue raccomandazioni in merito.

Nel quadro della visita, il Commissario O'Flaherty incontrerà rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del Lavoro (min. Calderone), del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (sottosegretario Silli) e del Comitato interministeriale per i diritti umani - CIDU del Maeci, dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali - UNAR, oltre che dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e della società civile.

A livello parlamentare, il Commissario O'Flaherty, giovedì 15 gennaio, presso il Senato (Aula convegni), incontrerà, alle ore 8.30, **le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera dei deputati** e, alle ore 9.30, la **Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato**.

Seguirà, alle 14.00, alla Camera dei deputati (Palazzo del Seminario), l'incontro con i componenti della **Delegazione italiana** presso l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

BIOGRAFIA DI MICHAEL O'FLAHERTY, COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA



Nato il 5 marzo 1959 a Galway, in Irlanda, Michael O'Flaherty si è laureato in giurisprudenza presso l'Università di Dublino, in teologia e filosofia all'Università Gregoriana di Roma e in relazioni internazionali presso l'Università di Amsterdam.

Ha svolto la professione di avvocato presso i tribunali irlandesi, oltre all'incarico di professore di diritti umani presso l'Università di Nottingham e a quello di Direttore del Centro per i Diritti Umani all'Università nazionale dell'Irlanda.

Esperto di diritti umani, ha ricoperto diversi incarichi di rilievo presso le Nazioni Unite, fra i quali quello di Capo delle missioni ONU in Bosnia ed Erzegovina (1994), in Sierra Leone (1998) e in Asia-Pacifico.

Ha svolto, inoltre, il ruolo di Segretario del Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale e di Consigliere per i diritti umani per l'attuazione dell'accordo di pace di Dayton. È stato consulente del Foreign Office del Regno Unito sulla libertà di espressione e la prevenzione della tortura e del Comitato consultivo sui diritti umani del Ministero degli Esteri irlandese.

Dal 2004 al 2012, è stato membro del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Dal 2015 a dicembre 2023 è stato Direttore dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Umani (FRA).

Il 25 gennaio 2024 è stato eletto Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dall'Assemblea parlamentare (APCE).

Michael O'Flaherty, il 18 gennaio 2024, in veste di candidato alla carica di Commissario, ha incontrato la Delegazione italiana presso l'APCE. In precedenza, nel corso del suo mandato come Direttore della FRA, è intervenuto in occasione del seminario "Un'Autorità Nazionale per i Diritti Umani in Italia: una prospettiva internazionale", promosso dalla Commissione diritti umani del Senato, che ha

avuto luogo l'8 luglio 2022 a Palazzo Madama. Il 19 ottobre 2021, inoltre, ha partecipato a un incontro informale con i componenti della Commissione diritti umani del Senato.

IL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Il [Commissario per i Diritti Umani](#) del Consiglio d'Europa è un'istituzione indipendente volta a promuovere la sensibilizzazione e il rispetto dei diritti umani nei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa. Si tratta di un organo istituito il 7 maggio 1999 con una risoluzione del Comitato dei Ministri, seguito dalla decisione adottata dai Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, riuniti in occasione del Secondo Vertice di Strasburgo del 1997.

Gli obiettivi principali del Commissario, enunciati nella Risoluzione 50/99, sono: la promozione dell'educazione, della sensibilizzazione e del rispetto dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa; il contributo al pieno ed effettivo godimento dei diritti umani; l'individuazione di eventuali carenze nel diritto e nella prassi in materia di diritti umani; l'agevolazione del lavoro dei mediatori e delle altre strutture nazionali per i diritti umani; la facilitazione delle comunicazioni e dell'informazione in materia di diritti umani nelle varie regioni. Il Commissario è un'istituzione senza poteri giurisdizionali; tuttavia, sebbene non possa esaminare ricorsi individuali, può trarre conclusioni e intraprendere ulteriori iniziative sulla base di informazioni ottenute nell'ambito di violazioni dei diritti umani subite dai singoli individui.

Le attività del Commissario per i diritti umani possono essere divise in tre ambiti specifici:

- Dialogo con i governi e **visite istituzionali**: il Commissario mantiene un canale di comunicazione permanente con gli Stati membri del Consiglio d'Europa, al fine di ottenere una valutazione completa sulla situazione locale dei diritti umani. Le ricorrenti missioni intraprese negli Stati membri comprendono incontri con rappresentanti delle istituzioni locali e con i principali rappresentanti della società civile. Al termine di queste visite, sono elaborati dei **rapporti** sulle tematiche relative ai diritti umani, nei quali si trovano raccomandazioni dettagliate in merito. Successivamente, tali rapporti sono presentati al Comitato dei Ministri ed all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, per poi essere resi pubblici e diffusi. Dopo alcuni anni viene svolta una seconda visita, durante la quale il Commissario verifica i progressi compiuti dallo Stato nell'adempimento delle **raccomandazioni**, e redige un rapporto complementare. Il Commissario, infine, può effettuare visite di contatto allo scopo di rafforzare le relazioni con le autorità locali, senza dover redigere alcun rapporto al riguardo.

L'ultimo [rapporto](#) relativo all'Italia fa riferimento alla "country visit" che si è svolta dal 19 al 23 giugno 2023, da parte dell'allora Commissario i diritti umani Dunja Mijatović. Il rapporto e le raccomandazioni finali si concentrano, in particolare, su tre ambiti, e cioè asilo e migrazione, uguaglianza di genere e tutela dei giornalisti. Al report della Commissaria, il Governo italiano ha risposto presentando le proprie [osservazioni](#).

- Raccomandazioni e sensibilizzazioni: il Commissario, di propria iniziativa o su richiesta delle autorità nazionali, fornisce **pareri su progetti di legge e attività specifiche in materia di diritti umani**, offrendo inoltre consigli e informazioni al riguardo. Il Commissario può inoltre elaborare delle raccomandazioni generali nell'ambito di uno specifico argomento relativo ai diritti umani, qualora lo ritenga necessario. Infine, il Commissario promuove la sensibilizzazione dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa, organizzando a questo scopo seminari ed eventi relativi a diverse tematiche sull'argomento, promuovendo un dialogo permanente con i governi, le organizzazioni della società civile e le istituzioni educative.

Si ricorda che in data **16 dicembre 2024** il Commissario ha indirizzato una [lettera](#) al Presidente del Senato in relazione al [disegno di legge 1236](#) (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), lettera poi inviata dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia, presso le quali era in corso l'esame del disegno di legge, e al Ministro per i rapporti con il Parlamento. Nella lettera, il Commissario O'Flaherty esprimeva delle preoccupazioni in riferimento ad alcuni articoli del disegno di legge che sembravano non soddisfare quanto stabilito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte EDU e, in particolare, gli articoli 10 e 11 della Convenzione relativi al diritto alla libertà di espressione e di riunione pacifica. Il Commissario O'Flaherty chiedeva di condividere copia della lettera con i membri del Senato italiano in modo che, nell'adottare il disegno di legge, questi tenessero conto di tali osservazioni al fine di garantire che il provvedimento fosse conforme agli standard del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani. Come avviene abitualmente nel caso di comunicazioni rivolte all'esecutivo o ai presidenti di Parlamento, la lettera del Commissario O'Flaherty al Presidente del Senato, insieme alla [risposta](#) del Presidente del Senato, sono state successivamente pubblicate sul sito del Commissario.

- **Promozione delle strutture nazionali per la protezione dei diritti umani:** il Commissario collabora con i mediatori nazionali dell'Unione Europea, le istituzioni nazionali per i diritti umani e gli altri organismi incaricati di proteggere i diritti umani. Il Commissario, inoltre, organizza delle tavole rotonde biennali con i mediatori e con le istituzioni nazionali per i diritti umani, sostenendone la creazione laddove non esistano.

Nei due di attività dalla sua elezione nel gennaio 2024, l'attuale Commissario **Michael O'Flaherty**, si è concentrato sui seguenti temi:

- **Minoranze rom e sinti:** rimozione degli ostacoli all'istruzione, alla salute, all'occupazione e alla partecipazione politica a causa di una discriminazione sistemica, con particolare attenzione ad alloggi, istruzione e lotta agli stereotipi, all'incitamento all'odio e all'apolidia.
- **Migrazione:** tutela dei diritti delle persone in movimento, in linea con gli obblighi degli Stati ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani, incluso l'accesso all'asilo e ai servizi essenziali.

- **Guerra in Ucraina:** risposta, fin dall'inizio dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia, alle conseguenze sui diritti umani, individuando modelli di violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, interagendo con le autorità nazionali e le istituzioni internazionali, affrontando le esigenze degli sfollati e sostenendo i difensori dei diritti umani.
- **Tecnologie digitali:** adozione di un approccio basato sui diritti umani - in particolare la privacy, l'uguaglianza e la libertà di espressione - rispetto ai progressi tecnologici, anche per quanto riguarda la regolamentazione del settore privato, la trasparenza, l'accesso a rimedi efficaci e la supervisione indipendente.

DIRITTI UMANI

IL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI IN ITALIA

La garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali in Italia si trova inserita in un sistema multilivello di tutele normative e giudiziali che, a livello di ordinamento nazionale, trova la sua tutela di base nella Costituzione e nel ruolo di tutela giurisdizionale che culmina nella Corte Costituzionale, mentre a livello sovranazionale costituiscono prioritari strumenti di riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del Consiglio d'Europa, nonché le principali convenzioni internazionali in ambito ONU cui l'Italia ha aderito, con i relativi meccanismi di controllo e garanzia.

Il quadro italiano in materia di organismi a garanzia dei diritti fondamentali è connotato da una grande varietà e dalla presenza, da un lato, di numerose figure settoriali, dall'altro, di autorità e organi parlamentari e ministeriali che si occupano di diritti fondamentali in maniera trasversale ma che, come sottolineato da osservatori e studiosi, non sembrano soddisfare i criteri previsti per una autorità nazionale italiana, dato che l'indipendenza richiesta dai Principi di Parigi (v. infra) è riferita soprattutto ai rapporti con l'esecutivo.

A livello regionale, risale agli anni '70 l'istituzione delle prime figure di garanti a tutela delle persone e attualmente vi sono vari organi presenti nei territori, con mandati differenti che vanno, ad esempio, dalla tutela dei minori a quella per i detenuti.

A livello nazionale, il Parlamento si è dotato di specifici organi in materia di diritti umani, mentre tra gli organismi operanti in ambito governativo sono da citare il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU); l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR); l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), presso il Ministero dell'Interno. Sul fronte delle Autorità, vanno citate per competenza specifica in materia di diritti il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Organismi a livello parlamentare

Il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali della persona hanno tradizionalmente ricevuto grande attenzione da parte del Parlamento attraverso un'attività specifica, coordinata e organica nell'ambito del lavoro delle due Camere, e articolata nei seguenti organismi:

- Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato

Già nella XIII Legislatura il Senato della Repubblica aveva istituito un Comitato contro la pena di morte con il compito di favorire le condizioni per la progressiva abolizione della pena di morte nel mondo. Nel 2001 è stata a sua volta istituita la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato proprio per significare la volontà di istituzionalizzare la trattazione organica, e non occasionale, della tutela dei diritti umani a livello nazionale e internazionale. La Commissione è stata da allora rinnovata ad ogni legislatura.

La Commissione è aperta alla società civile ed opera in collegamento con le organizzazioni che si occupano dei diritti fondamentali della persona; ne trasmette le preoccupazioni al governo, alle Istituzioni e all'opinione pubblica facendo uso degli strumenti propri del Parlamento e attuando proprie iniziative. I temi principali sviluppati nel corso delle scorse legislature sono stati l'abolizione della pena di morte nel mondo, l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di tortura, la tutela dei diritti del fanciullo, le garanzie per chi si trovi privato delle libertà, la promozione e l'attuazione del diritto di asilo, la lotta alla tratta degli esseri umani, la lotta contro il razzismo, la xenofobia, la discriminazione delle minoranze; la tutela delle persone con disabilità e di quelle anziane; il divieto di mutilazioni genitali femminili e il fenomeno dei matrimoni forzati.

Nella XIX legislatura, sono 20 i componenti della Commissione, presieduta dalla sen. Pucciarelli (come già nella XVIII, fino al febbraio 2021 quando, a seguito della nomina a sottosegretario di Stato per la difesa, la sen. Pucciarelli si è dimessa ed è stato eletto presidente il sen. Fede). Il lavoro svolto finora ha riguardato sia la tutela dei diritti fondamentali in Italia, sia iniziative su violazioni in altri Paesi. In particolare, la Commissione si è occupata delle condizioni delle carceri italiane, del ricorso alla contenzione meccanica, del primo soccorso per i minori, delle vicende relative alle uccisioni del cooperante Mario Paciolla in Colombia, dell'ambasciatore Luca Attanasio e del carabiniere Vittorio Iacovacci in Congo; rispetto al contesto internazionale, l'attività si è soffermata sulla situazione in merito ai diritti umani in Afghanistan, Iran, Bielorussia e in altre zone di conflitto.

- Comitato permanente per i diritti umani della Camera dei deputati

A partire dalla X Legislatura, la Commissione Affari esteri della Camera ha istituito al proprio interno, nel 1988, il Comitato permanente per i diritti umani, un organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale, anche attraverso apposite indagini conoscitive.

Nella XIX Legislatura, il Comitato è stato istituito nel corso della seduta del 27 luglio 2023. Secondo quanto stabilito dall'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Esteri, il Comitato non ha funzioni deliberative, ma può svolgere attività di carattere conoscitivo, istruttorio e preparatorio rispetto ai lavori della Commissione. Al Comitato permanente può essere affidato lo svolgimento di audizioni, formali e

informali, e di indagini conoscitive. Il Comitato ha avuto anche il compito di seguire l'*iter* dei singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione.

Il Comitato è presieduto dall'on. Boldrini, che già ne era stata presidente nella XVIII Legislatura. L'attività del Comitato permanente sui diritti umani nel mondo si incentra principalmente nello svolgimento di indagini conoscitive sulla promozione e la tutela dei diritti umani e per la lotta alle discriminazioni. Il Comitato affronta le tematiche della tutela dei diritti delle donne e dei minori, della promozione dei diritti delle minoranze di genere, delle violazioni del diritto umanitario, dei rifugiati e dei migranti, della lotta contro le vecchie e nuove forme di schiavitù, in linea con gli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale in tema di salvaguardia dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. Allo stesso tempo il Comitato guarda alla fase storica attuale, svolgendo indagini conoscitive approfondite su temi quali i diritti umani in Medio Oriente, nonché la violazione dei diritti umani in Ucraina e nelle altre aree di conflitto nel mondo.

- Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza del Senato

Il 30 ottobre 2019 è stata istituita al Senato la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza. La Commissione si è ricostituita anche nella XIX legislatura, con la conferma della sen. Segre alla presidenza.

La Commissione - costituita da 25 componenti nella XVIII e da 20 nell'attuale legislatura - ha compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche quali l'etnia, la religione, la provenienza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche. Essa controlla e indirizza la concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali e internazionali e della legislazione nazionale relativi ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e di istigazione all'odio e alla violenza, nelle loro diverse manifestazioni di tipo razziale, etnico-nazionale, religioso, politico e sessuale. La Commissione svolge inoltre una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative, e promuove ogni altra iniziativa utile a livello nazionale, sovranazionale e internazionale.

La Commissione ha svolto nel 2022 una indagine conoscitiva sulla natura, le cause e gli sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio. Come si legge nella Relazione finale, approvata all'unanimità, la principale risultanza dei lavori dell'indagine è stata la richiesta al Parlamento di un intervento normativo urgente per contrastare la diffusione dei discorsi d'odio. Nella legislatura attuale, la Commissione si sta occupando, in particolare, dell'impatto dell'intelligenza artificiale sulla diffusione dei discorsi d'odio, dell'efficacia della disciplina del Digital Services Act nel contrasto dei discorsi d'odio, della relazione tra hate speech e

bullismo, della definizione di percorsi formativi di prevenzione ed educazione all'inclusione, alla diversità, al rispetto.

Si ricorda che, nella XVII legislatura, presso la Camera dei deputati è stata istituita la Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio (10 maggio 2016). La Commissione, presieduta dall'on. Laura Boldrini, allora Presidente della Camera, era composta da un deputato per ogni gruppo politico, insieme a esperti, rappresentanti di ISTAT, Consiglio d'Europa, UNHCR, centri di ricerca e di associazioni.

- Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

La *Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza*, che coinvolge entrambi i rami del Parlamento - istituita con legge 23 dicembre 1997, n. 451 - si è costituita per la prima volta nel corso della XIII legislatura, il 17 dicembre 1998. Nell'attuale legislatura, la Commissione si è costituita il 25 luglio 2023. È composta da venti deputati e da venti senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari. È presieduta dall'on. Brambilla.

La Commissione ha compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione sia degli accordi internazionali sia della legislazione interna, relativi ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (bambini e adolescenti). Tali funzioni sono esercitate chiedendo informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni relative all'infanzia e all'adolescenza. La legge prevede che la Commissione riferisca annualmente alle Camere sui risultati della propria attività, formulando osservazioni e proposte sulla vigente legislazione, sui suoi effetti e limiti, nonché proponendo eventuali adeguamenti, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

L'attività della commissione in questa legislatura si è concentrata, in particolare, sulla fragilità emotiva e psicologica dei più giovani anche da un punto di vista neuropsichiatrico, con focus su depressione, autolesionismo, disordini alimentari, fino anche alla forma più grave, il suicidio; sui disturbi dell'alimentazione in età infantile e adolescenziale e sulle strategie di prevenzione; sul degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori, con focus sulla diffusione di alcool, nuove droghe, aggressività e violenza; sull'impatto di internet e delle nuove tecnologie sulla salute psicofisica dei minori; sulla disabilità fisica e psichica dei minori, con focus sulle lesioni cerebrali e sull'autismo: sostegno alle famiglie e nella scuola.

Organismi in ambito governativo

- Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)

Presso il Ministero degli affari esteri è operante il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), istituito con DM 15 febbraio 1978, n. 519, allo scopo di assolvere agli obblighi assunti dall'Italia in esecuzione di accordi e convenzioni adottati sul piano internazionale nella materia della protezione e promozione dei diritti umani. È presieduto da un alto funzionario della carriera diplomatica ed è composto da rappresentanti di ministeri, amministrazioni ed enti che a vario titolo si occupano delle tematiche dei diritti umani. Il Comitato, organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, svolge i seguenti compiti:

- realizza un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani adottate dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; a tal fine, raccoglie tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- promuove i provvedimenti che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte;
- segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, e cura la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa; cura inoltre la preparazione di ulteriori rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;
- predispone annualmente la relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. 80/1999. L'ultima relazione è riferita all'anno 2024, è stata presentata al Parlamento ad agosto 2025 ([Doc. CXXI, n. 3](#));
- collabora nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali;
- mantiene ed implementa gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

In particolare, il CIDU assicura il coordinamento dell'azione governativa in materia di adeguamento agli obblighi previsti dagli accordi internazionali in tema

di diritti umani, con particolare riferimento alle Convenzioni a cui ha aderito l'Italia, tra cui:

- la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale;
- il Patto internazionale sui diritti civili e politici e relativi Protocolli Opzionali;
- il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e relativo Protocollo Opzionale;
- la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e relativo

Protocollo Opzionale;

- la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e relativo Protocollo Opzionale;
- la Convenzione sui diritti del fanciullo e relativi Protocolli Opzionali;
- la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e relativo Protocollo Opzionale;
- la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate.

In ambito ONU, i principali interlocutori sul tema comprendono l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) e i Comitati (*Treaty Bodies*) istituiti in virtù delle diverse Convenzioni, oltre che il Consiglio Diritti Umani (*Human Rights Council*), con sede a Ginevra, che

opera anche attraverso le c.d. "Procedure Speciali".

A livello regionale, il CIDU interloquisce con l'Agenzia UE per i Diritti Fondamentali (*EU Agency for Fundamental Rights - FRA*), con sede a Vienna, e con la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo. Due organi rispetto ai quali il Presidente del CIDU rappresenta anche il Funzionario Nazionale di Collegamento (National Liaison Officer, NLO). In ambito Consiglio d'Europa, il CIDU cura anche i rapporti con il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

Nel coadiuvare le attività di verifica (inclusi gli esami e le visite) che questi organismi svolgono in merito all'attuazione degli impegni assunti in tema di diritti umani, il CIDU predispone la documentazione che l'Italia ha l'obbligo di presentare alle rispettive Organizzazioni internazionali e che include:

- a) la compilazione di Rapporti nazionali periodici e le connesse attività di seguiti (follow-up);
- b) la verifica dello stato di attuazione delle raccomandazioni formulate a seguito di esami o visite degli organi di monitoraggio in Italia;

c) la preparazione delle risposte italiane a quesiti, questionari, osservazioni e/o commenti (tra cui le c.d. “comunicazioni urgenti”), una volta accertata la fondatezza di eventuali rilievi e/o dopo avere elaborato delle proposte correttive, ove opportuno.

Al fine di ottemperare a queste molteplici funzioni, il CIDU deve condurre un esame organico delle misure legislative, regolamentari e amministrative adottate dall'ordinamento nazionale, promuovendo un monitoraggio sistematico in merito all'attuazione delle prescrizioni internazionali in materia di diritti umani. La stesura di ciascun Rapporto nazionale (e soprattutto di quelli per la Revisione Periodica Universale - *Universal Periodic Review*, UPR) comporta un esteso e approfondito esercizio di verifica della situazione dei diritti umani in Italia, anche alla luce delle raccomandazioni emesse a seguito degli esami di Rapporti precedenti. Sul piano nazionale, questo ruolo di monitoraggio e coordinamento viene svolto dal CIDU in raccordo con altre istituzioni competenti. Pur essendo un ruolo essenzialmente intergovernativo, si accompagna spesso ad attività di consultazione e sensibilizzazione che coinvolgono anche la società civile.

- Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR)

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) è stato istituito nel 2003 (d.lgs. n. 215/2003) – in seguito a una direttiva comunitaria (n. 2000/43/CE), che impone a ciascun Stato Membro di attivare un organismo appositamente dedicato a contrastare le forme di discriminazione – al fine di garantire il diritto alla parità di trattamento di tutte le persone, indipendentemente dalla loro origine etnica o razziale, dalla loro età, dal loro credo religioso, dal loro orientamento sessuale, dalla loro identità di genere o dal fatto di essere persone con disabilità. In particolare, UNAR si occupa di monitorare cause e fenomeni connessi ad ogni tipo di discriminazione, studiare possibili soluzioni, promuovere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità e di fornire assistenza concreta alle vittime. L'UNAR è incardinato nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nelle sue funzioni d'interesse pubblico, prioritarie sono le attività di informazione e la rimozione di situazioni comportanti una discriminazione, da svolgere nel rispetto delle competenze riservate all'autorità giudiziaria, con il supporto di un Contact Center, servizio di accoglienza e di raccolta delle segnalazioni di discriminazione raggiungibile tramite il Numero verde 800 901010 e via web. Tale servizio offre ascolto e informazioni utili a orientare le vittime o gli eventuali testimoni di azioni che pregiudicano la parità di trattamento sulle procedure di denuncia.

Le funzioni dell'UNAR, in conformità con la specifica normativa comunitaria e costituzionale, possono essere raggruppate in quattro ambiti prevalenti:

- attività destinate a prevenire qualsiasi atto o comportamento che abbia un effetto discriminatorio attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore;
- attività finalizzate alla rimozione di qualsiasi discriminazione, da svolgere nel rispetto delle competenze riservate all'autorità giudiziaria, salva la possibilità di fornire assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei relativi procedimenti giurisdizionali ed amministrativi;
- promozione di azioni positive, studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze anche in sinergia con le associazioni, le organizzazioni non governative e gli enti operanti nel settore in collaborazione con gli istituti specializzati nella rilevazione statistica;
- monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela adottati.

L'UNAR, tramite il Ministro competente, presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela (l'ultima disponibile è la [Relazione per l'anno 2023](#)).

Sul piano internazionale e comunitario, l'UNAR collabora con le principali organizzazioni internazionali ed europee in materia di diritti umani innanzitutto attraverso la partecipazione agli incontri, alle conferenze e ai seminari organizzati dalla Commissione Europea (in primis dal Gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità e dal Gruppo ad alto livello sulla lotta al razzismo e alla xenofobia) e dal Consiglio d'Europa (CDADI - Comitato direttivo per la lotta alla discriminazione, la diversità e l'inclusione, e relativi sotto-comitati). L'Ufficio fornisce i contributi redazionali sull'attuazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione svolta dai principali organismi di tutela dei diritti umani nell'ambito del monitoraggio sullo stato di attuazione delle Convenzioni internazionali da parte dei Comitati delle Nazioni Unite, dell'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani, dell'Organizzazione mondiale del Lavoro, dell'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA), dell'ECRI – Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa, dell'OSCE - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa – e di altri organismi. Inoltre, nella sua funzione di organismo di parità italiano, l'UNAR è componente di Equinet, il network europeo degli Equality Bodies, organo deputato in materia di lotta alle discriminazioni e di promozione del principio di uguaglianza in Europa.

- Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)

L' Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è stato istituito nell'ambito del Ministero dell'Interno allo scopo di agevolare le persone che sono vittime di reati a sfondo discriminatorio (*hate crimes*, o crimini d'odio) nel

concreto godimento del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge ed alla protezione contro le discriminazioni.

L'OSCAD è un organismo interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) incardinato nel Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale. In particolare, l'Osservatorio:

- riceve le segnalazioni di atti discriminatori attinenti alla sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, per monitorare i fenomeni di discriminazione determinati da razza o etnia, nazionalità, credo religioso, genere, età, lingua, disabilità fisica o mentale, orientamento sessuale, identità di genere;
- attiva, alla luce delle segnalazioni ricevute, interventi mirati sul territorio, da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;
- segue l'evoluzione degli atti discriminatori denunciati alle Forze di Polizia;
- mantiene rapporti con le associazioni e le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni;
- predispone moduli formativi/informativi per qualificare in materia di antidiscriminazione gli
- operatori delle Forze di Polizia;
- elabora idonee misure di prevenzione e contrasto;
- promuove la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori delle Forze di Polizia.

Oltre ad agevolare la presentazione delle denunce di atti discriminatori che costituiscono reato, in modo da superare il fenomeno dell'under-reporting e, quindi, favorire l'emersione dei reati a sfondo discriminatorio, l'OSCAD monitora e analizza il fenomeno attraverso i dati delle segnalazioni ricevute e quelli disponibili nelle banche dati delle Forze di Polizia. A partire dal 2014 l'OSCAD elabora il [contributo](#) del dipartimento della Pubblica Sicurezza sui crimini d'odio per il Rapporto annuale dell'OSCE – Organizzazione per Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Per il 2024, sono stati registrati 893 crimini d'odio in Italia, di cui 543 relativi ad atti di razzismo e xenofobia, 244 ad atti nei confronti di persone con disabilità, 106 ad atti in riferimento all'orientamento sessuale.

- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito dall'articolo 7 del decreto-legge n. 146 del 2013, presso il Ministero della giustizia. Si tratta di un'autorità collegiale, composta dal presidente e da 2 membri, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. I componenti dell'autorità sono nominati, previa

delibera del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari, e restano in carica per 5 anni.

Il Garante non svolge funzioni giurisdizionali ma vigila su tutte le forme di privazione della libertà (oltre al carcere, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le Residenze per le misure di sicurezza -REMS, recentemente istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, gli SPDC - cioè i reparti dove si effettuano i trattamenti sanitari obbligatori, ecc.). Scopo delle visite è quello di individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le autorità responsabili, trovare soluzioni per risolverle. Inoltre, presso le istituzioni sulle quali esercita il proprio controllo, il Garante nazionale ha il compito di risolvere quelle situazioni che generano occasioni di ostilità o che originano reclami proposti dalle persone ristrette, riservando all'autorità giudiziaria i reclami giurisdizionali che richiedono l'intervento del magistrato di sorveglianza. Dopo ogni visita, il Garante nazionale redige un rapporto contenente osservazioni ed eventuali raccomandazioni e lo inoltra alle autorità competenti.

Lo Stato italiano, inoltre, ha conferito al Garante nazionale ulteriori compiti. Il primo riguarda un obbligo derivante dalla ratifica del [protocollo opzionale delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura](#). L'adesione a tale protocollo prevede che lo Stato debba predisporre un [meccanismo nazionale indipendente](#) (*National Preventive Mechanisms, NPM*) per monitorare, con visite e accesso a documenti, i luoghi di privazione della libertà al fine di prevenire qualsiasi situazione di possibile trattamento contrario alla dignità delle persone. Il secondo riguarda il [monitoraggio dei rimpatri](#) degli stranieri extra-comunitari irregolarmente presenti sul territorio italiano e che devono essere accompagnati nei paesi di provenienza. La direttiva europea sui rimpatri (115/2008) prevede che ogni paese monitori la situazione con un organismo indipendente. Infine, al Garante Nazionale, in quanto NPM, è stato attribuito il compito di monitorare le strutture per persone anziane o con disabilità, in base alla [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#). Ogni anno, il Garante nazionale tiene una [Relazione](#) al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future negli ambiti di sua competenza.

- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) è stata istituita dalla [Legge 12 luglio 2011, n. 112](#) al fine di operare per assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi di bambini e adolescenti. L'istituzione di un ruolo del personale e la piena autonomia finanziaria, introdotte rispettivamente dalla Legge 29 giugno 2022, n. 79 e dalla Legge 29 dicembre 2022, n. 197, sono stati i passi successivi per dotare di maggiore indipendenza l'Autorità garante. L'Autorità presenta una [Relazione annuale](#) al Parlamento.

L'AGIA promuove l'attuazione della [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#) ("Convenzione di New York", approvata il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la Legge 27 maggio 1991, n. 176) e degli altri strumenti

internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'Autorità garante svolge un ruolo di indirizzo e sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni politiche. La legge istitutiva le affida numerosi compiti, i quali possono essere ricondotti a due principali linee di azione: la promozione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età e la verifica della loro piena attuazione, con riguardo sia ai diritti previsti dagli strumenti internazionali che a quelli enunciati dalla normativa nazionale ed europea.

L'Autorità a tal fine è chiamata a esprimere il proprio parere indipendente sul rapporto che il Governo italiano è tenuto a presentare periodicamente al Comitato di monitoraggio della Convenzione Onu: il rapporto, elaborato ogni cinque anni, ha a oggetto i provvedimenti che lo Stato ha adottato per dare attuazione ai diritti riconosciuti dalla Convenzione, nonché i progressi realizzati per il godimento dei medesimi. L'Autorità garante è parte (quale *full member*) della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (*European Network of Ombudspersons for Children – ENOC*), composta da 43 istituzioni di 33 Paesi nell'ambito del Consiglio d'Europa, di cui 21 appartenenti all'Unione europea.

A livello nazionale l'Autorità garante opera attraverso atti di soft law, che indirizzano l'azione delle istituzioni sia sul piano normativo che su quello delle politiche: la legge istitutiva le attribuisce un potere di segnalazione, nonché il potere di esprimere pareri sugli atti normativi del Governo e del Parlamento e, come già evidenziato, sul Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (cosiddetto Piano Infanzia).

A queste competenze se ne aggiungono altre specifiche, attribuite da disposizioni normative entrate in vigore successivamente al 2011 in ragione delle finalità di tutela alle quali è preposta l'Autorità. Si fa riferimento alla Legge 7 aprile 2017, n. 47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei "minori stranieri non accompagnati", come modificata dal Decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, che attribuisce all'Autorità garante il monitoraggio del sistema di tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. La tutela volontaria rappresenta un anello essenziale del sistema di accoglienza italiano e svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del minore straniero che arriva in Italia senza adulti di riferimento.

A seguito, poi, dell'entrata in vigore della Legge 29 maggio 2017, n. 71 "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo", l'AGIA partecipa, unitamente ad altre istituzioni, al Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e coordinato dal Ministero dell'istruzione e del merito.

Con la Legge 20 agosto 2019, n. 92, inoltre, l'Autorità garante è stata indicata quale componente della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, istituita dalla legge presso il Ministero dell'istruzione, con compiti di monitoraggio, verifica, diffusione e aggiornamento dell'educazione alla

cittadinanza digitale, impartita nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica.

Da ultimo, ulteriori competenze sono contenute nel Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, con il quale lo Stato italiano ha recepito la Direttiva 2018/1808 del 14 novembre 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, per mezzo della quale l'Unione europea ha inteso tutelare i minori da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale. Si prevede, in particolare, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), sentita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, definisca una disciplina di dettaglio a tutela dei minori, servendosi di procedure di co-regolamentazione insieme ai provider. Inoltre, sono previsti programmi per i genitori e campagne scolastiche sull'uso corretto e consapevole del mezzo televisivo, che saranno realizzati dal Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero dell'istruzione, la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 37). Si stabilisce, infine, che l'Autorità garante sia sentita in occasione della definizione, da parte dell'Agcom, di linee guida che disciplineranno i codici di condotta cui dovranno attenersi i fornitori dei servizi (art. 42) e che, tra l'altro, dovranno contenere misure per ridurre l'esposizione dei minori di 12 anni a pubblicità video relative a prodotti alimentari la cui assunzione eccessiva non è raccomandata.

L'ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE NAZIONALE INDIPENDENTE PER LA PROMOZIONE E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI IN ITALIA

La [Risoluzione 48/134](#) adottata il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite impegna tutti gli Stati firmatari a istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Questa risoluzione detta una serie di criteri che gli organismi nazionali per la tutela dei diritti umani (*National Human Rights Institutions-NHRI*) devono soddisfare, i cd. **Principi di Parigi** (*Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions*), stabiliti dalle Nazioni Unite nel 1991.

Le linee essenziali delle istituzioni nazionali previste dai Principi di Parigi possono essere così riassunte:

a) **Competenza:** l'istituzione o organo nazionale per i diritti umani deve avere competenza per la promozione e protezione dei diritti umani. Competenza e composizione devono essere fissate per legge. L'istituzione deve: 1) rendere pubbliche le sue opinioni e raccomandazioni sui procedimenti legislativi e amministrativi in materia di diritti umani e segnalare eventuali violazioni; 2) preparare rapporti generali e su situazioni specifiche e segnalare al governo violazioni di diritti umani in altri Paesi, così come possibili rimedi; 3) incoraggiare la ratifica delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e stimolare la loro attuazione all'interno dell'ordinamento statale; 4) assistere il governo nella preparazione dei rapporti agli organi di controllo dei diritti umani a livello internazionale e regionale; 5) promuovere la ricerca e l'insegnamento nel campo dei diritti umani.

b) **Composizione:** i membri dell'istituzione possono essere eletti o designati, ma la procedura deve garantire che la composizione rispecchi una rappresentanza pluralistica della società mediante la presenza di: rappresentanti di organizzazioni non governative operanti nel settore dei diritti umani; delle principali correnti del pensiero filosofico o religioso; del Parlamento; di dipartimenti governativi, purché partecipanti a titolo consultivo.

c) **Finanziamento:** l'istituzione deve essere dotata di fondi sufficienti per operare efficacemente e per avere un proprio staff e una propria sede, in modo da essere indipendente dal governo;

d) **Indipendenza:** l'indipendenza dell'istituzione deve essere assicurata mediante un atto ufficiale che al momento dell'investitura specifichi il mandato dei suoi membri. Il mandato può essere rinnovabile, purché sia assicurato il pluralismo dell'istituzione;

e) **Modus operandi:** l'istituzione deve poter: esaminare ogni questione di sua competenza d'ufficio, su iniziativa governativa, dei suoi membri o in seguito a una petizione; svolgere audizioni; rendere pubblici pareri e raccomandazioni; sviluppare relazioni con le ong che hanno come obiettivo la protezione dei diritti umani e quella dei gruppi vulnerabili, come lavoratori migranti e rifugiati.

La risoluzione 48/134 detta ulteriori linee-guida per quelle istituzioni nazionali che siano dotate anche di poteri “quasi-giurisdizionali”. In questo caso l’istituzione dovrebbe essere autorizzata a prendere in esame ricorsi e petizioni relativi a situazioni individuali; svolgere un ruolo conciliativo o prendere decisioni, con un provvedimento obbligatorio, su base confidenziale; informare gli individui che hanno indirizzato una petizione dei loro diritti e delle procedure per farli valere.

Sono circa 120 attualmente gli Stati che si sono dotati di Autorità Nazionali per i Diritti Umani a livello mondiale¹.

La *Global Alliance of National Human Rights Institutions* ([GANHRI](#)) e l’*European Network of National Human Rights Institutions* ([ENNHRI](#)) sono i due organismi internazionali che monitorano l’istituzione delle autorità nazionali indipendenti per i diritti umani e valutano il rispetto dei requisiti sanciti dai Principi di Parigi. La prima conta 119 istituzioni nazionali per i diritti umani in tutto il mondo, la seconda ne riunisce 51 a livello europeo. Lo scopo di tali reti è di promuovere tali istituzioni e fornire una piattaforma per favorire scambi e collaborazione tra di esse.

Le istituzioni nazionali per i diritti umani, a seconda del risultato della procedura di accreditamento, vengono classificate presso la GANHRI in tre diverse categorie:

- status A: pieno rispetto dei Principi di Parigi;
- status B: rispetto parziale dei Principi di Parigi o documentazione insufficiente;
- status C: categoria corrispondente allo status di mero osservatore, attribuita solamente alle istituzioni accreditate come tali prima dell’ottobre 2007.

Le differenti tipologie di autorità nazionali sono riassumibili in:

- **Commissioni**, secondo il modello inglese, per lo più impiegato nei paesi facenti parte del Commonwealth, nella regione africana e del pacifico, e **Comitati consultivi**, tipici del sistema francese e dei paesi francofoni in generale: si tratta di organi che prevedono una pluralità nella composizione dei membri, e che, nel caso delle Commissioni, hanno poteri investigativi e hanno il compito di esaminare reclami individuali, mentre i Comitati hanno un ruolo prettamente consultivo.

In **Gran Bretagna**, la **Commissione sull’eguaglianza e i diritti umani** (*Equality and Human Rights Commission*) è stata istituita con l’Equality Act del 2006 ed ha assorbito precedenti commissioni settoriali. La Commissione è un *body corporate*, ha cioè natura di ente morale. Più precisamente la Commissione ha natura di *Non Departmental Public Body*. La Commissione ha poteri molto ampi di inchiesta e di investigazione su supposte

¹ In merito alle autorità nazionali indipendenti esistenti, si rimanda al volume di E. Santiemma, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani* (Roma, 2016) e alle seguenti pubblicazioni: la raccolta di testi legislativi a cura della Commissione diritti umani del Senato nelle più recenti legislature, pubblicata nel 2023; l’approfondimento n. 3/luglio 2022 del CeSPI; il dossier dell’Osservatorio di politica internazionale n. 4 – Gennaio 2010 dal titolo *Gli strumenti di tutela dei diritti umani: la risoluzione 48/134 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell’ordinamento italiano*, a cura di N. Ronzitti per l’Istituto affari internazionali (IAI).

violazioni, promuove la consapevolezza e conoscenza dei diritti umani, monitora la legislazione sui diritti umani e consiglia il governo, adotta codici di condotta nei settori specificati dalla legge. Inoltre la Commissione ha il potere di promuovere un procedimento dinanzi ad un tribunale per verificare se siano state commesse delle violazioni. La Commissione può anche promuovere un procedimento conciliativo e decidere di accordare assistenza ad un individuo che divenga parte di un procedimento dinanzi ad un tribunale. Infine essa può intervenire in un procedimento giudiziario che abbia una connessione con la materia di sua competenza. Secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, la Commissione si compone di non meno di 10 membri e di non più di 15. I membri sono nominati dall'esecutivo, che designa anche il presidente, il quale diventa *ex officio* membro della Commissione. Essi durano in carica un periodo predeterminato: non meno di 2 e non più di 5 anni. Possono essere designate persone che hanno una conoscenza nelle questioni che dovrà trattare la Commissione. Ha ricevuto status A come istituzione nazionale per i diritti umani presso la GANHRI.

In **Francia**, la **Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo** (*Commission nationale consultative des droits de l'homme*), già presente da tempo nell'ordinamento francese, è stata ristrutturata con legge del 5 marzo 2007. È accreditato presso la GANHRI con status A. È un organo di consulenza del Primo ministro e dei ministri interessati sulle questioni di sua competenza e organo di diffusione di informazioni sulle questioni relative ai diritti umani. Ha un ruolo di consulenza del governo in materia di diritti dell'uomo e di diritto internazionale umanitario. Può anche richiamare pubblicamente l'attenzione del Parlamento e del governo su tali questioni. Ha quindi una triplice funzione di consiglio, vigilanza e di proposta. I suoi membri sono 64, nominati per tre anni e il loro mandato può essere rinnovato due volte. Sono nominati con decreto del Primo ministro, su parere di un comitato composto dal vicepresidente del Consiglio di Stato e dei primi presidenti della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. Oltre al primo ministro, la proposta di designazione proviene dai ministri interessati e dalle principali ong. Possono essere nominati anche esperti indipendenti. La Commissione comprende membri effettivi, membri supplenti e membri con voto consultivo.

- **Ombudsman**, secondo il modello svedese risalente al 1807 e diffusosi rapidamente in tutto il mondo a partire dai paesi europei come Spagna e Portogallo e in America Latina: è caratterizzato dalla presenza di una sola persona con posizione apicale, coadiuvata da una struttura operativa all'interno dell'istituzione. Storicamente l'Ombudsman ha visto un'area di attività di protezione delle persone contro l'agire delle pubbliche amministrazioni: ha, dunque, poteri di mediazione e raccomandazione, nonché poteri di decisione su controversie, specialmente in tema di diritto all'accesso agli atti pubblici.

La Costituzione della **Spagna** del 1978 prevede, all'art. 54, la figura dell'**ombudsman** (**Defensor del Pueblo**), da disciplinare con legge organica, che è stata adottata nel 1981, e successivamente emendata. Essendo la sua funzione prevista dalla Costituzione,

l'*ombudsman* è organo costituzionalmente disciplinato incardinato nella struttura a più alto livello dell'ordinamento. Funge anche da NMP (National Preventive Mechanism against Torture), come richiesto dal protocollo opzionale delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura. È accreditato presso la GANHRI con status A. È nominato dal Parlamento per un periodo di 5 anni. Può essere nominato qualunque cittadino spagnolo che abbia la maggiore età e goda dei diritti civili e politici. L'*ombudsman* è assistito da un primo e da un secondo vicepresidente da lui nominati e si avvale di consiglieri e di altro personale, che può essere distaccato dall'amministrazione. Le spese per il funzionamento rientrano nel bilancio del Parlamento. L'*ombudsman* può condurre d'ufficio o su richiesta della parte interessata un'investigazione sul comportamento della Pubblica Amministrazione. La procedura per mettere in moto un'investigazione è stabilita per legge. Le autorità pubbliche sono obbligate a cooperare. Possono essere richiesti anche documenti protetti dal vincolo di confidenzialità. Le decisioni dell'*ombudsman* non sono vincolanti, ma egli può suggerire rimedi al comportamento della Pubblica Amministrazione. L'*ombudsman* informa il Parlamento con un rapporto annuale.

- **Istituti di ricerca**, secondo il modello danese, diffusi per lo più in Europa. Nascono con fini di promozione e diffusione dei diritti umani, sono provvisti di uno staff di esperti in ricerca e provvedono a fornire documentazione ed analisi politica. Hanno poteri di monitoraggio rispetto agli organi di governo, ma non hanno la facoltà di accettare reclami individuali contro quest'ultimi, non avendo poteri decisionali.

In Germania, l'autorità nazionale indipendente per i diritti umani è rappresentata dall'**Istituto tedesco per i diritti umani**, istituito nel 2001. L'Istituto è un organismo indipendente dal governo, con un *Board of Trustees* di 27 membri, provenienti dalla società civile, i media, l'accademia e il mondo della politica. È finanziato dai Ministeri dell'Economia, della Giustizia e degli Esteri, i quali non hanno però diritto di voto nel *Board*. Si occupa di fornire consulenze sulla promozione e protezione dei diritti umani ai decisori politici ed alla società civile. L'Istituto svolge analisi, realizza dossier di monitoraggio, fa formazione, ma può anche essere coinvolto in casi giudiziari rilevanti per la difesa dei diritti umani. È accreditato presso la GANHRI con status A. Il governo federale include tra i suoi vari organi anche un 'Incaricato' o Commissario per i diritti umani e gli aiuti umanitari (*Beauftragter für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe*), creato nel 1998, nominato dal governo, che svolge una funzione di politica estera dei diritti umani e mantiene i contatti con le organizzazioni internazionali impegnate nella protezione di tali diritti. Tra l'altro il Commissario presiede la delegazione tedesca al Consiglio dei diritti umani. Il Commissario non svolge un ruolo di *ombudsman* ('difensore civico') e non si occupa di questioni relative all'osservanza dei diritti umani all'interno dell'ordinamento tedesco.

L'istituzione di un organismo indipendente per i diritti umani in Italia

La creazione di una istituzione indipendente per i diritti umani con compiti di tutela dei diritti umani è un impegno internazionale che anche l'Italia ha fatto proprio. Peraltro, nel corso della verifica periodica da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite², in particolare nell'ambito della *Universal periodic review*³ - da ultimo nel gennaio 2025 -, sono state numerose le raccomandazioni rivolte all'Italia che hanno sollecitato l'istituzione di tale organismo.

Nel corso degli anni, sono state depositate presso entrambi i rami del Parlamento italiano diverse proposte legislative finalizzate a creare un organismo che soddisfacesse i requisiti fissati in sede ONU e allineasse l'Italia con le previsioni della Risoluzione 48/134⁴.

Nell'attuale Legislatura, si segnalano: al Senato, il disegno di legge **A.S. 303**, presentato il 9 novembre 2022, su iniziativa della sen. Pucciarelli, concernente la *"Istituzione del Garante per la protezione dei dati personali e dei diritti umani attraverso l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani"*; il disegno di legge **A.S. 424**, presentato il 21 dicembre 2022, su iniziativa dei senn. Valente, Giorgis, Parrini e Zampa, per la *"Istituzione della Commissione Nazionale per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani Fondamentali"*; il disegno di legge **A.S. 505**, introdotto il 26 gennaio 2023, su iniziativa dei senn. Bevilacqua, Maiorino e Barbara Floridia, in materia di *"Disposizioni per l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di Istituzione Nazionale Indipendente per la Protezione e Promozione dei Diritti Umani"*; alla Camera la proposta di legge **A.C. 426**, presentata il 21 ottobre 2022, su iniziativa degli onn. Quartapelle, Della Vedova e Boldrini, con riguardo

² Creato nel 2006 in sostituzione della Commissione per i Diritti Umani, il Consiglio per i Diritti Umani è un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con sede a Ginevra e il compito di promuovere il rispetto universale e la protezione dei diritti umani, di intervenire in caso di loro violazione e di favorire il coordinamento delle strutture operanti nel sistema delle Nazioni Unite. Il Consiglio è composto da 47 stati membri (13 dall'Asia-Pacifico, 13 dall'Africa, 8 dall'America Latina, 7 del Gruppo Europeo Occidentale e 6 dall'Europa Orientale), eletti a rotazione dall'Assemblea Generale per un periodo di tre anni, rinnovabili non più di due volte consecutive. Il Consiglio si riunisce a Ginevra in 3 sessioni ordinarie l'anno (febbraio/marzo, giugno/luglio e settembre/ottobre) per almeno 10 settimane di lavori (nel 2021 e nel 2022 si è registrato un notevole aumento delle attività, articolatesi in circa 13 settimane), cui si aggiungono le sessioni speciali dedicate a singole questioni urgenti e convocate su richiesta di almeno 1/3 dei membri.

L'Italia torna a sedere al Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite (Cdu) da membro votante per il mandato 2026-2028, dopo averne già fatto parte dal 2019 al 2021, dal 2011 al 2014 e dal 2007 al 2010. Sono stati eletti con l'Italia anche Angola, Cile, Ecuador, Egitto, Estonia, India, Iraq, Mauritius, Pakistan, Slovenia, Sud Africa, Regno Unito e Vietnam.

³ Si tratta della procedura di monitoraggio cui sono soggetti tutti i paesi membri delle Nazioni Unite ogni quattro anni.

⁴ v. la ricostruzione contenuta nel contributo di F. Savastano pubblicato sulla rivista *Nomos* n. 1/2023, in [quello](#) di F. Lajolo di Cossano pubblicato su *Federalismi.it* nel maggio 2022 nonché le schede relative alle singole proposte sui siti di Senato e Camera.

alla *“Istituzione della Commissione Nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani fondamentali”*; la proposta di legge costituzionale **A.C. 580**, presentata il 15 novembre 2022, su iniziativa dell'on. Laus, volta alla *“Istituzione dell'Autorità nazionale per i diritti umani”*.

Si ricorda che le prime proposte legislative sono state presentate nel corso della XIII legislatura al Senato. Nella **XIV legislatura** una bozza di testo legislativo venne elaborata dalla società civile e ripresa e presentata al Senato. Lo stesso testo fu ripreso in un progetto di legge a prima firma De Zulueta ripresentato alla Camera in apertura della **XV legislatura**. La proposta individuava una “Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani” rispondente ai Principi di Parigi, sia in termini di composizione – un presidente nominato d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato e quattro componenti eletti due per ciascuna camera – sia in termini di funzioni, che ricalcavano esattamente le disposizioni della Risoluzione ONU. Il testo fu approvato dalla Camera dei deputati il 4 aprile 2007 e trasmesso al Senato il giorno successivo, senza tuttavia essere poi approvato.

Nella **XVI legislatura** sono stati poi presentati al Senato due disegni di legge di iniziativa parlamentare, uno a firma Marcenaro e l'altro a firma Contini, e uno di iniziativa governativa, proposto dall'allora ministro degli esteri Franco Frattini (A.S. 2720) che è stato approvato, con alcune modifiche, dall'Assemblea del Senato (20 luglio 2011). L'iniziativa del Governo era originata dall'impegno assunto dall'Italia, una volta entrata a far parte del Consiglio ONU dei diritti umani, di costituire un organismo indipendente in materia di diritti umani in attuazione della risoluzione ONU n. 48/134 del 1993. Il testo trasmesso alla Camera (A.C. 4534) è stato esaminato dalla I Commissione Affari costituzionali in sede referente che vi ha apportato alcune modifiche prima di approvarlo il 18 dicembre 2012, pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere. Durante la **XVII legislatura** sono stati presentati dei ddl al Senato (A.S. 865, Fattorini et al.; A.S. 1908, Manconi et al.; A.S. 1939, Morra.) e alla Camera (A.C. 1004, Chaouki; A.C. 2529, Marazziti et al.; A.C. 2424, Scagliusi et al.), ma per nessuno di tali testi si è concluso l'esame in Commissione.

Nel corso della **XVIII legislatura**, sono state presentate tre proposte di legge alla Camera dei deputati, una a firma Quartapelle Procopio (PD), una Scagliusi e una Brescia (M5S), successivamente congiunte in un [testo unificato](#) il cui esame non si è poi concluso. Si prevede l'istituzione della Commissione nazionale per i diritti umani, organismo indipendente che gode di autonomia organizzativa, funzionale e contabile, opera in piena indipendenza, amministrativa, di giudizio e di valutazione, ed è dotata di personale e sede propri. Se ne individuano lo scopo e le forme di autonomia, nonché la composizione⁵. Nella stessa legislatura, al Senato, sono stati presentati il disegno di legge S. 2109 (Sen. Pucciarelli), che prevede l'assegnazione al Garante per la protezione dei dati personali dei compiti di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani (v. *sopra*), e il disegno di legge S. 2303 (Sen. Fedeli), che dota l'Autorità di una posizione costituzionale.

⁵ Si rimanda alle [schede di lettura](#) sul sito della Camera dei deputati.

Proposte all'esame del Senato della Repubblica

L'A.S. [303](#) (sen. Pucciarelli) individua nel Garante per la protezione dei dati personali l'istituzione più idonea ad assumere il ruolo di autorità nazionale indipendente per i diritti umani con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte. All'articolo 1 si suggerisce di integrare i criteri di selezione dei componenti del Collegio, individuandoli tra coloro che presentino una "competenza comprovata ed esperienza pluriennale nel campo della protezione e promozione dei diritti umani". L'articolo 2 ne definisce le attribuzioni, che si aggiungono a quelle già esistenti del Garante per la protezione dei dati personali, e che insistono su quattro aree tenendo conto anche di possibili violazioni online: vigilanza sul rispetto dei diritti umani in Italia anche sulla base delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati; proposte e pareri su questioni connesse al rispetto dei diritti umani; sensibilizzazione e promozione dell'insegnamento dei diritti umani e dei diritti di cittadinanza digitale, nonché diffusione della conoscenza degli strumenti posti a tutela di essi; relazione annuale al Governo e al Parlamento. Si attribuiscono al Garante effettivi poteri di accertamento, denuncia e controllo, a fronte della ricezione di segnalazioni di eventuali violazioni, inviate sia da parte di soggetti privati interessati che da associazioni rappresentative. Viene promossa la collaborazione con gli altri organismi già operanti in Italia sul tema della tutela dei diritti umani, quali l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali del Dipartimento per le pari opportunità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si prevede per il Garante la possibilità di richiedere alle pubbliche amministrazioni, ad enti pubblici o ad altre strutture l'accesso a documenti connessi a presunte violazioni di diritti umani. L'articolo 3 affida alle esistenti strutture e all'organico del Garante per la protezione di dati personali l'espletamento delle nuove funzioni del Garante, integrandone il ruolo organico di trenta unità.

Anche l'A.S. [505](#) (sen. Bevilacqua e altri) conferisce al Garante per la protezione dei dati personali l'ulteriore titolo di istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani. L'articolo 1, pertanto, dispone in ordine alle conseguenziali modifiche dell'organizzazione interna del Garante e integra i criteri di selezione dei quattro componenti del collegio. L'articolo 2 specifica i compiti da deferire al Garante dei dati personali, tra cui: la vigilanza sul rispetto delle norme di diritto interno, internazionale e dell'Unione europea concernenti i diritti umani per tutti i casi ricadenti nell'alveo della giurisdizione italiana; la divulgazione educativa e informativa - anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche - della cultura dei diritti umani; l'adozione di azioni di

sensibilizzazione sia di politica interna che estera sul tema in parola; la formulazione di pareri non vincolanti, raccomandazioni e segnalazioni rivolte al Governo, al Parlamento e alle altre pubbliche amministrazioni. Vengono inoltre previsti poteri di assistenza e controllo rivolti sia alle pubbliche amministrazioni, sia alle varie professioni, che intendano adeguare e aggiornare i programmi di formazione del personale ovvero i codici di deontologia al tema dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Al Garante sono assegnati altresì poteri di accertamento e denuncia rispetto a potenziali segnalazioni di violazioni o limitazioni dei diritti umani. L'articolo 4 modifica la composizione dell'Ufficio del Garante e dell'organico del personale dipendente, l'integrazione di ulteriori ottanta unità, da reclutarsi per metà tramite pubblico concorso, per metà in virtù della collocazione fuori ruolo del personale di posizione analoga, proveniente da altre pubbliche amministrazioni.

L'A.S. 424 (sen. Valente e altri) prevede, invece, l'istituzione di un'apposita Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, come configurata dai cosiddetti «principi di Parigi» (art. 1), con il compito di promuovere e vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così come individuati dalle convenzioni delle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea e tutelati dalla Costituzione italiana. Si precisano le modalità di composizione della Commissione, qualificata come un organo collegiale dotato di indipendenza di giudizio e di piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria. Presidente e i quattro membri sono selezionati tra soggetti che vantino una comprovata esperienza pluriennale in tema di diritti umani, con l'espressa previsione di escludere, invece, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i titolari di cariche politiche elettive, nonché i membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, al precipuo scopo di preservare l'integrità e la trasparenza dell'organismo. Si propone che i quattro membri siano eletti rispettivamente due dal Senato e due dalla Camera dei deputati, a maggioranza dei due terzi dei componenti, in seguito alla valutazione dei curricula dei candidati e all'audizione pubblica degli stessi. Il presidente della Commissione, invece, è nominato, previa audizione pubblica, con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati. La durata dell'incarico del Presidente e dei quattro membri è pari a cinque anni non rinnovabili. L'articolo 2 reca l'elenco dei compiti conferiti alla Commissione: il monitoraggio del rispetto dei diritti umani in Italia; la valutazione di eventuali segnalazioni in materia di violazioni o di limitazioni dei diritti umani; la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti, dei rifugiati e dei migranti; il riscontro sull'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati dall'Italia; la collaborazione con i difensori civili e i garanti dei diritti dei detenuti nonché con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, nonché con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati; la possibilità di formulare al Governo e al Parlamento pareri, raccomandazioni e proposte, anche con riferimento a provvedimenti di

natura legislativa o regolamentare, su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, sollecitando ove necessario la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali; la promozione della cultura e dell'insegnamento dei diritti umani. L'organismo in parola è autorizzato ad avvalersi, per un periodo non superiore a dodici mesi, del personale tecnico e amministrativo selezionato fra i dipendenti della pubblica amministrazione, collocato in posizione di fuori ruolo.

Proposte all'esame della Camera dei deputati

L'[A.C. 426](#) (**Quartapelle Procopio e altri**) ricalca quasi integralmente l'A.S. 424 relativamente all'istituzione di un'apposita Commissione nazionale e alle sue finalità, differenziandosi tuttavia per alcuni aspetti relativi alla costituzione e composizione della Commissione. L'atto presentato alla Camera prevede che ne facciano parte 6 membri oltre al presidente. I sei membri sono eletti per metà dalla Camera e per l'altra metà dal Senato secondo il metodo del voto limitato (ogni senatore e deputato scrive sulla scheda due soli nomi) e senza che sia richiesta una maggioranza qualificata. Rispetto all'atto presentato al Senato, la nomina del Presidente della Commissione è sottratta alla determinazione dei Presidenti dei due rami del Parlamento e ha luogo invece con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari. Inoltre, nello svolgimento dei propri compiti, l'atto prevede espressamente che la Commissione collabori con l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio

L'[A.C. 580](#) (**Laus**) è invece una proposta di legge costituzionale che, attraverso l'introduzione di un articolo alla nostra Carta, mira a istituire un organo di rilievo costituzionale a tutela dei diritti umani, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, delle convenzioni del Consiglio d'Europa ratificate dall'Italia e delle norme internazionali generalmente riconosciute. La proposta di legge attribuisce all'Autorità sia poteri di iniziativa legislativa, consultivi e di impulso e monitoraggio, sia competenze legate alla tutela giurisdizionale e giudiziaria per i casi di lesione dei diritti umani, attribuendole la competenza a promuovere la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale. L'Autorità prevista da questo atto è composta da sette membri, dei quali due sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i garanti nazionale e regionali dei diritti delle persone private della libertà personale con almeno quattro anni di servizio, tre dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti alle associazioni di tutela dei diritti umani che svolgono la loro attività a livello nazionale e due dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria

ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio. La carica dei membri dell'Autorità ha durata di sette anni non rinnovabile. Il Presidente è eletto tra i membri per la durata di tre anni e non è rieleggibile.

MIGRAZIONE E ASILO

IL NUOVO PATTO UE SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Alla breve sintesi del contenuto del “Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”, seguono dei contributi su alcuni aspetti del Patto definiti recentemente a livello Ue, in particolare in merito al meccanismo di solidarietà, ai rimpatri, alla definizione di “paese sicuro” e “paese terzo sicuro” e alla dimensione esterna delle politiche migratorie europee⁶.

- Il nuovo patto UE sulla migrazione e l’asilo

Il 22 maggio 2024 sono stati pubblicati i testi legislativi relativi al ‘**Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo**’:

1. un [regolamento](#) sulla gestione dell’asilo e della migrazione, che sostituisce il cosiddetto regolamento di Dublino;
2. un [regolamento](#) concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo;
3. il [regolamento](#) che istituisce l’“Eurodac” per il confronto dei dati biometrici;
4. il [regolamento](#) che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne (cd. *screening*);
5. il [regolamento](#) che stabilisce una unica procedura comune e semplificata di protezione internazionale nell’Unione.

Sono stati inoltre approvati **altri atti legislativi inclusi nel patto** sulla migrazione e l’asilo che, presentati dalla Commissione europea nel 2016, erano stati già concordati da Consiglio e Parlamento europeo nel 2022:

1. la revisione della [direttiva](#) recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;
2. il [regolamento](#) recante norme sull’attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta;
3. il [regolamento](#) che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria;

⁶ Si riporta una sintesi della sessione dedicata alle politiche migratorie del [dossier](#) n. 158/DE a cura dei Servizi del Senato e della Camera dei deputati in occasione del **Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre 2025**. Per approfondimenti sul **tema migratorio** e su quanto discusso in occasione delle **precedenti riunioni del Consiglio europeo** si rimanda, da ultimo, al dossier europeo [n. 144/DE Consiglio europeo - Bruxelles, 23-24 ottobre 2025](#), nonché ai dossier europei [n. 131/DE Consiglio europeo - Bruxelles, 26 e 27 giugno 2025](#) e [n. 114/DE Consiglio europeo - Bruxelles 20 e 21 marzo 2025](#).

4. il [regolamento](#) che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera;
5. il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il quale ha abrogato il regolamento vigente in materia e ha trasformato l'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office* - EASO) nell'[Agenzia dell'UE per l'asilo](#) (*European Union Agency for Asylum* – EUAA).

L'applicazione dei regolamenti è prevista nel giugno 2026, dopo due anni dalla pubblicazione in *Gazzetta ufficiale dell'UE* (tranne singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa e fatta eccezione per il [regolamento 2024/1350](#) che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, il quale è immediatamente esecutivo) . Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, agli Stati membri sono stati dati due anni di tempo per introdurre le modifiche previste nelle loro leggi nazionali. Il 12 giugno 2024 la Commissione europea ha adottato una comunicazione recante il [piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo](#), propedeutico alla predisposizione dei piani di attuazione nazionali.

Il patto sulla migrazione e l'asilo figura fra le priorità indicate nel [Programma di lavoro della Commissione per il 2025](#). L'11 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato una [comunicazione](#) sul suo **stato di attuazione**, nel quale si evidenzia che a metà del periodo di transizione si registrano importanti progressi a livello sia dell'UE che degli Stati membri, ma che occorre un maggiore impegno per affrontare le sfide rimanenti e per fare in modo che nel giugno 2026 sia pienamente operativo un nuovo sistema solido di gestione della migrazione.

L'11 novembre 2025 la Commissione europea ha presentato la **prima relazione annuale sull'asilo e la migrazione** (con in [allegato](#) il “**Secondo stato di avanzamento nell'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo**”) in cui traccia un quadro dei sistemi previsti al riguardo nell'UE e costituisce la base per determinare la **situazione migratoria negli Stati membri**.

Il Governo italiano, come riferito nella “[Relazione programmatica](#) sulla partecipazione dell'Italia all'UE per l'anno 2025”, **ha inviato alla Commissione il proprio piano di attuazione e sono state istituite due strutture ad hoc**, una di livello strategico e una di livello tecnico, ossia il **Comitato di coordinamento nazionale** e la **Struttura di missione**. Si riferisce inoltre che è stato avviato un dialogo di natura tecnica con la Commissione europea in merito alla possibile anticipazione di alcuni elementi del patto (in coerenza con l'auspicio in tal senso manifestato dalla stessa Presidente von der Leyen, con [lettera](#) indirizzata agli Stati membri nell'ottobre 2024).

- Il meccanismo di solidarietà

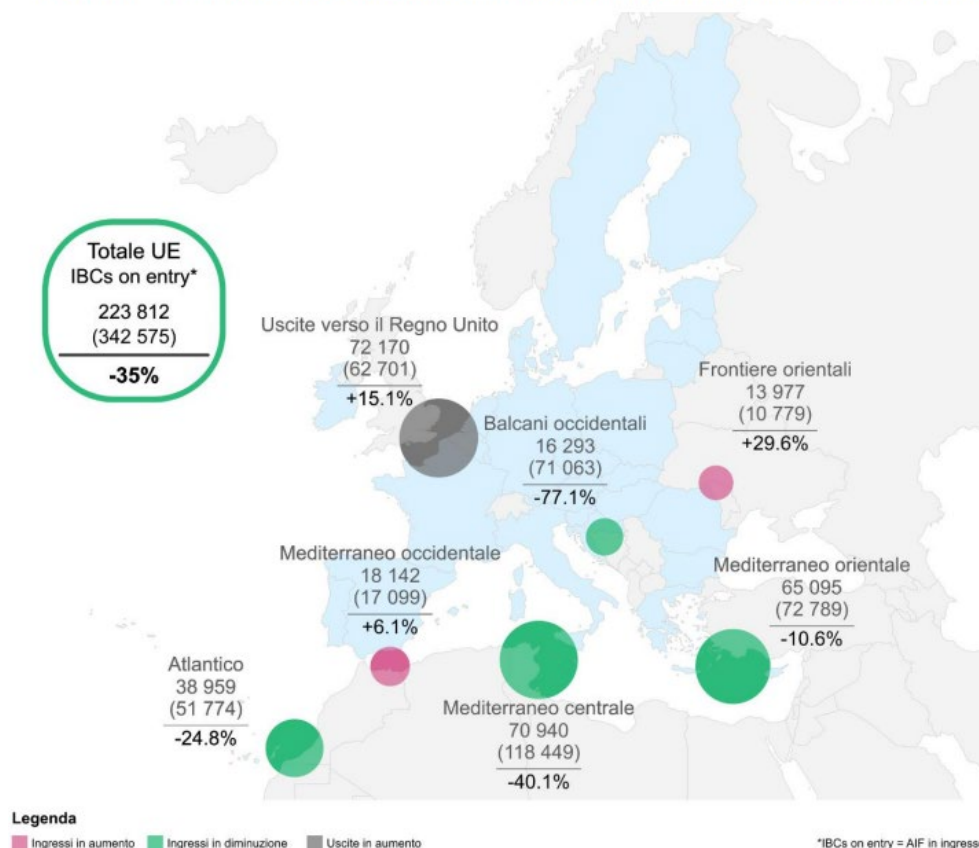
Uno dei pilastri del patto sulla migrazione e l'asilo è il **meccanismo di solidarietà**, istituito dal [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#). Il regolamento introduce un meccanismo di solidarietà permanente e obbligatorio, ma flessibile e basato sulle esigenze, che prevede che, entro il 15 ottobre di ogni anno, la Commissione: adotti una relazione sulla situazione in materia di asilo, accoglienza e migrazione in tutta l'Unione e in tutti gli Stati membri; decida se un particolare Stato membro è soggetto a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie per l'anno successivo o affronti una situazione migratoria significativa; proponga il numero di ricollocazioni e contributi finanziari di solidarietà necessari per l'anno successivo. Prima della fine di ogni anno, il Consiglio dell'Unione europea adotta un atto di esecuzione che istituisce la **riserva annuale di solidarietà**, che comprende il numero di contributi di solidarietà necessari e i contributi specifici forniti da ciascun Stato membro. I contributi possono includere la ricollocazione, contributi finanziari o misure di solidarietà alternative, come l'impiego di personale o misure incentrate sullo sviluppo di capacità.

Gli Stati membri sottoposti a pressioni migratorie beneficiano di tali misure di solidarietà attuate nell'anno successivo. Gli Stati membri che si trovano ad affrontare una situazione migratoria significativa possono chiedere una riduzione parziale o totale degli impegni a versare i contributi di solidarietà.

L'11 novembre 2025 la Commissione ha presentato la [decisione di esecuzione](#) sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Per determinare se i singoli Stati membri siano soggetti a pressioni migratorie, a rischio di pressioni migratorie o affrontino una situazione migratoria significativa, **la Commissione ha elaborato una metodologia, discussa anche con gli Stati membri, secondo la quale la pressione migratoria dipende dalla creazione di obblighi sproporzionati in uno Stato membro tenuto conto della situazione generale nell'Unione**. La valutazione della Commissione ha preso in considerazione un periodo di 12 mesi, **dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025**. In tale periodo di riferimento, ha rilevato che **gli attraversamenti illegali delle frontiere esterne dell'Unione sono diminuiti del 35%**, e che dunque la situazione migratoria complessiva nell'Unione continua a migliorare. **Anche le domande di protezione internazionale e i movimenti non autorizzati sono in diminuzione, rispettivamente del 21% e del 25%**, secondo una tendenza stabile già osservata nel 2024. La valutazione conclude che: **Grecia e Cipro** sono soggetti a pressioni migratorie; **Italia e Spagna** sono soggette a pressioni migratorie a causa dell'elevato numero di arrivi dovuti a sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (*search and rescue* - SAR). La Commissione osserva in particolare che, nel periodo di riferimento dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025, in **Italia** la percentuale e il numero assoluto di arrivi a causa di sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni SAR sono stati di entità tale da creare **obblighi sproporzionati** rispetto alla situazione generale

nell'Unione, con circa il **40% del numero totale** delle persone sbarcate nell'Unione.

Figura 1 – Attraversamenti illegali delle frontiere a seconda delle rotte migratorie²¹



Fonte: Elaborazione dei dati di Frontex da parte del JRC

In base alla valutazione dei criteri quantitativi e qualitativi stabiliti nel patto, la Commissione europea ha concluso dunque che **Cipro, Grecia, Italia e Spagna** sono **soggetti a pressioni migratorie e possono beneficiare delle misure di cui alla riserva di solidarietà**. Austria, Bulgaria, Croazia, Cechia, Estonia e Polonia sono stati individuati come Stati che affrontano una situazione migratoria significativa e, di conseguenza, hanno ottenuto un adeguamento degli impegni. Belgio, Bulgaria, Germania, Estonia, Irlanda, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Finlandia sono stati identificati come a rischio di pressione migratoria. Le misure di solidarietà sono di tre tipi: **ricollocazioni, contributi finanziari e misure di solidarietà alternative**. Spetta a ciascuno Stato decidere il tipo di misura per il quale intende impegnarsi, compresa la possibilità di una combinazione di diversi tipi di misure. La relazione e la decisione sono accompagnate da una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che istituisce la riserva annuale di solidarietà per far fronte alle esigenze di solidarietà degli Stati membri soggetti a pressione nell'anno successivo.

L'8 dicembre 2025 il Consiglio ha raggiunto un [accordo politico](#) sull'istituzione della **riserva annuale di solidarietà per il 2026 e ha adottato** formalmente la decisione di esecuzione **il 19 dicembre**. Il numero di riferimento per la riserva di solidarietà individuato è di **21.000 ricollocazioni** e di **420 milioni di euro** per quanto riguarda i **contributi finanziari**⁷.

- Politiche dell'UE sui rimpatri

L'istituzione di un sistema di rimpatri "efficace e comune a livello UE" costituisce un pilastro fondamentale del nuovo Patto sulla migrazione e asilo. Le norme e le procedure comuni dell'UE applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sono stabilite dalla vigente [direttiva 2008/115/CE](#). La [proposta di regolamento](#) che stabilisce un **sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione**, di abrogazione di tale direttiva, è stata presentata l'11 marzo 2025 dalla Commissione europea⁸. **L'obiettivo principale del regolamento è semplificare il processo di rimpatrio** e renderlo più chiaro per le autorità nazionali e per i cittadini dei Paesi terzi interessati, attraverso una combinazione di obblighi, incentivi e conseguenze in caso di mancata cooperazione. A tal fine, la proposta introduce un "**ordine europeo di rimpatrio**", ovvero un modello comune che integra le decisioni di rimpatrio degli Stati membri, disponibile attraverso il [sistema di informazione Schengen](#), e istituisce un **meccanismo di riconoscimento reciproco** per l'esecuzione diretta di una decisione di rimpatrio emessa da un altro Stato membro. È inoltre previsto **un obbligo esplicito per i cittadini di Paesi terzi di cooperare con le autorità nazionali** in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, soprattutto per verificare la loro identità allo scopo di ottenere un documento di viaggio valido, fornendo informazioni personali, biometriche e di viaggio. Le norme proposte delineano le conseguenze in caso di mancata cooperazione unitamente ad alcuni incentivi, fra cui la consulenza in materia di rimpatrio e il sostegno al rimpatrio volontario. Il regolamento contiene norme specifiche per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che rappresentino un

⁷ Come riportato da *Agence Europe*, gli impegni finora assunti dagli Stati membri sono i seguenti:

- 42 milioni di euro di aiuti finanziari da parte della Spagna;
- 4.555 e 3.361 ricollocazioni in Germania e in Francia (di cui 661 dalla Romania, 14 da Malta e 15 dal Lussemburgo);
- 7 milioni di euro in varie misure di sostegno da parte della Grecia;
- un aiuto finanziario di 54 milioni di euro da parte dell'Italia;
- 21,9 milioni di euro dai Paesi Bassi;
- l'impegno a fornire assistenza finanziaria ai Paesi sotto pressione migratoria da parte di Finlandia e Svezia, rispettivamente per 5,9 e 11,6 milioni di euro.

L'Ungheria non ha assunto alcun impegno.

La Slovacchia e il Portogallo non si sono ancora pronunciati.

⁸ Per approfondimenti sulla proposta di regolamento, si rimanda al [Dossier n. 116](#), a cura della Camera dei deputati.

rischio per la sicurezza, i quali saranno soggetti al rimpatrio forzato e a divieti di ingresso più lunghi.

Viene inoltre introdotta la **possibilità di inviare i cittadini nei confronti dei quali è stata emessa una decisione di rimpatrio in un Paese terzo con cui esista un accordo o un'intesa per il rimpatrio** (cd. *return hubs*), **purché siano rispettate le leggi internazionali in materia di diritti umani**. Tali centri di rimpatrio potranno fungere sia da centri per il successivo rimpatrio verso il Paese di rimpatrio finale sia da destinazione finale.

La proposta considera infine la **riammissione** come parte integrante della procedura di rimpatrio e stabilisce un approccio procedurale comune per la presentazione delle domande di riammissione, anche attraverso un modello uniforme per tali richieste e un *follow-up* sistematico delle decisioni di rimpatrio con richieste di riammissione.

La [relazione del Governo](#) italiano in merito alla proposta di regolamento - trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 – ha evidenziato che gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri da soli ma, a motivo della portata e degli effetti prefissati, possono essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, conformemente al principio di sussidiarietà. La relazione sottolinea tuttavia che **non può ritenersi soddisfatto il principio di proporzionalità**, se valutato alla luce della ricerca del giusto equilibrio fra un trattamento equo dei cittadini di Paesi terzi e la garanzia che il sistema comune per il rimpatrio non possa essere eluso da chi cerca di evitare il proprio allontanamento dall'Unione europea. “Qualora, infatti, la proposta di regolamento dovesse essere approvata nell'attuale formulazione, potrebbe, per alcuni aspetti esecutivi, determinare un aggravio procedurale tale da incidere negativamente sul perseguimento dell'obiettivo di armonizzare e semplificare le procedure di rimpatrio”.

Inoltre, nella citata [relazione programmatica](#) sulla partecipazione dell'Italia all'UE per l'anno 2025, il Governo ha affermato che il settore dei rimpatri riveste un'importanza fondamentale, sia per quanto riguarda la gestione integrata delle frontiere sia nella più ampia cornice dell'implementazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, indicando come prioritarie le seguenti azioni:

- la realizzazione di **return hubs europei in Stati terzi sicuri**, da introdurre nell'ambito della riforma della direttiva rimpatri;
- una strategia europea nel settore dei **rimpatri volontari assistiti**;
- a livello nazionale, la sperimentazione di una cabina di regia sui rimpatri volontari assistiti con **Libia, Tunisia e Algeria**, che vede anche il coinvolgimento dell'OIM e dell'UNHCR.

Sulla proposta di regolamento relativa ai rimpatri, la **Commissione Politiche dell'UE del Senato** si è pronunciata il 25 giugno 2025 con una [risoluzione](#) in cui

si ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà, ma non al principio di proporzionalità, “considerando l’esigenza di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di assicurare un equo trattamento ai cittadini di Paesi terzi e al contempo un buon funzionamento del sistema comune di rimpatrio”. Vi si afferma in particolare che “taluni aspetti della proposta rischiano di comportare un **aggravio procedurale** tale da compromettere il suo obiettivo di migliorare le procedure di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare nell’Unione, a fronte invece di un sistema nazionale di rimpatri comunque in grado di operare con buona efficienza”. **La Commissione Politiche dell’UE della Camera** ha approvato un [documento](#) l’11 giugno 2025, in cui ha valutato la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Inoltre, la Commissione Affari costituzionali ha avviato l’esame della proposta, ai sensi dell’art. 127 del Regolamento, il 30 settembre 2025.

In occasione del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell’**8 dicembre 2025**, il **Consiglio** ha definito la sua [posizione](#) in merito alla normativa sulle procedure di rimpatrio per le persone il cui soggiorno negli Stati membri è irregolare. L’accordo raggiunto servirà da base per avviare negoziati con il **Parlamento europeo** al fine di concordare il testo giuridico definitivo. Secondo la posizione del Consiglio, il riconoscimento reciproco della decisione di rimpatrio emessa da un altro Paese non sarà da subito **obbligatorio**, e la Commissione europea dovrà valutarne l’applicabilità due anni dopo l’entrata in applicazione del regolamento e, se del caso, presentare una proposta legislativa per renderlo obbligatorio per tutti gli Stati membri. È stato inoltre concordato che l’ordine europeo di rimpatrio sarà introdotto al più tardi entro due anni dall’entrata in vigore del regolamento. La proposta è ora all’[esame](#) del **Parlamento europeo**.

- Proposta di regolamento sui Paesi terzi sicuri⁹

La Commissione europea ha presentato **due proposte di regolamento** relative all’applicazione dei concetti di "**paese terzo di origine sicuro**" e di "**paese terzo sicuro**".

Il 20 maggio 2025 è stata presentata una [proposta](#) di modifica del regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l’applicazione del concetto di "paese terzo sicuro", con l’obiettivo generale della revisione del **concetto di Paese terzo sicuro** al fine di facilitarne l’applicazione nel quadro delle politiche dell’Unione europea in materia di asilo. La proposta **consente agli Stati membri** di applicare la **procedura di frontiera o una procedura accelerata e di rifiutare una domanda di asilo in quanto inammissibile**, senza esaminarne il merito, nel caso in cui i

⁹ Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell’Unione europea [n. 41](#) “Proposta di regolamento sull’applicazione del concetto di ‘paese terzo sicuro’”, a cura del Senato della Repubblica, e al [Dossier n. 115](#), a cura della Camera dei deputati.

richiedenti asilo avrebbero potuto chiedere ed eventualmente ricevere protezione internazionale in un Paese terzo considerato sicuro per loro. Secondo la proposta:

- il collegamento tra il richiedente e il paese terzo sicuro **non sarà più obbligatorio**;
- anche il **transito** attraverso un paese terzo sicuro prima di raggiungere l'UE potrà essere considerato un **collegamento sufficiente** per **applicare il concetto di paese terzo sicuro**;
- **in mancanza**, il concetto può essere applicato se esiste un **accordo o un'intesa con un paese terzo sicuro**. Non sarà tuttavia possibile applicare il concetto di Paese terzo sicuro sulla base di un accordo o un'intesa **nel caso di minori non accompagnati**.
- per **ridurre i ritardi procedurali** e **prevenire gli abusi**, i ricorsi contro le decisioni di inammissibilità basate sul concetto di paese terzo sicuro **non avranno più un effetto sospensivo automatico**.

Vi è, poi, una **seconda [proposta](#)** di modifica dello stesso regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, abrogando la direttiva 2013/32/UE ("direttiva procedure"), che prevedeva che la designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro fosse possibile solo a livello di Stato membro. Il nuovo regolamento stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e prevede per la prima volta la possibilità di designare paesi di origine sicuri a livello dell'Unione.

Il tema è stato di recente oggetto di pronunce della Corte di Giustizia dell'UE. Con sentenza resa nella [causa](#) C-406/22, la Corte ha precisato che la **designazione** di un **paese terzo** come paese di origine **sicuro**, ai sensi della [direttiva](#) recante **procedure comuni** in materia di **protezione internazionale**, deve estendersi a **tutto** il suo **territorio** e non soltanto a una sua parte. Inoltre, il fatto che un paese terzo **deroghi** agli obblighi derivanti dalla **CEDU** non esclude che esso possa essere designato come paese d'origine sicuro. Con la più recente sentenza del 1° agosto 2025, resa nelle [cause](#) riunite C-758/24 e C-759/24 (LC, CP contro Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma - Sezione procedure alla frontiera II), la Corte ha chiarito che la **designazione di un paese terzo** come « **paese di origine sicuro** » deve poter essere **oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo**. In particolare, la domanda di protezione internazionale può essere respinta in esito a una **procedura accelerata di frontiera** qualora il paese di origine del richiedente sia stato designato come « **sicuro** » ad opera di uno Stato membro. La Corte precisa che tale designazione può essere effettuata mediante un **atto legislativo**, a **condizione** che quest'ultimo possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo vertente sul rispetto dei **criteri sostanziali** stabiliti dal diritto dell'UE. Le **fonti di informazione** su cui si fonda tale designazione devono essere **accessibili** al richiedente e al giudice nazionale. Infine, la sentenza ha ribadito che uno Stato membro **non può** includere un paese

nell'elenco dei paesi di origine sicuri qualora esso non offra una **protezione sufficiente a tutta la sua popolazione**.

In occasione della riunione dell'8 dicembre 2025, il **Consiglio "Giustizia e affari interni"**, ha [concordato](#) la sua posizione in merito a entrambe le proposte di regolamento in vista dei negoziati con il **Parlamento europeo** al fine di adottare il testo giuridico definitivo. Con riguardo alla proposta relativa al **concetto di Paese di origine sicuro**, il Consiglio ha [convenuto](#) che i seguenti Paesi dovrebbero essere designati Paesi di origine sicuri a livello dell'UE: **Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia**. Sono inoltre designati Paesi di origine sicuri a livello dell'Unione i **Paesi candidati all'adesione**, tranne nei casi in cui: nel Paese si riscontri una situazione di conflitto armato internazionale o interno; siano state adottate misure restrittive che incidono sui diritti e sulle libertà fondamentali; la proporzione di decisioni positive adottate dalle autorità degli Stati membri in risposta a domande di asilo presentate da persone provenienti dal Paese in questione superi il 20%.

La posizione del Consiglio chiarisce che la Commissione dovrebbe monitorare la situazione nei Paesi candidati all'adesione all'UE e informare gli Stati membri nel caso si verifichi o meno una qualunque di tali eccezioni. Il Consiglio ha inoltre convenuto di lasciare che la Commissione sospenda la designazione di Paese di origine sicuro a livello dell'UE, in casi debitamente giustificati, per l'intero Paese oppure solo per parti del suo territorio o della sua popolazione. **Gli Stati membri potranno ancora redigere i propri elenchi nazionali di Paesi di origine sicuri che contengano Paesi terzi aggiuntivi rispetto a quelli figuranti nell'elenco dell'UE.**

La Commissione Politiche dell'UE della **Camera** ha valutato [conforme al principio di sussidiarietà](#), in esito all'apposita procedura di verifica, le due proposte. Inoltre, il 30 settembre 2025 la Commissione "Affari costituzionali" ne ha avviato l'esame congiunto. Sulle proposte è stato avviato l'esame presso la [4^a Commissione Politiche dell'Unione europea](#) del **Senato della Repubblica**.

- La dimensione esterna delle politiche migratorie

Il 16 ottobre 2025 la Commissione europea ha presentato, congiuntamente all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la [comunicazione](#) dal titolo "**Patto per il Mediterraneo - Un unico mare, un patto, un futuro unito**", con l'intento di delineare una strategia che rafforzi le relazioni dell'UE con i partner del Mediterraneo meridionale. Il patto è strutturato su tre pilastri, uno dei quali dedicato alla **sicurezza, preparazione e gestione della**

migrazione¹⁰. Come affermato nella stessa comunicazione, l'iniziativa si pone in linea con la **dimensione esterna prospettata nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**, il cui approccio implica un rafforzamento della **governance della migrazione**, il miglioramento della **gestione delle frontiere**, la **prevenzione delle partenze irregolari**, il sostegno alle **attività di contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**, nonché la **promozione della migrazione legale e della mobilità**.

Parte integrante di tale approccio sono inoltre **le attività di rimpatrio, di riammissione e di reintegrazione**, il sostegno alle iniziative di **reinserimento** e la definizione di soluzioni atte a garantire la protezione dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo lungo le rotte, anche attraverso il sostegno di **organizzazioni internazionali** quali l'Agenzia ONU per i rifugiati ([UNHCR](#)) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ([OIM](#)). In particolare, la strategia delineata nel Patto per il Mediterraneo intende far sì che la gestione delle migrazioni venga estesa all'intero tragitto, investendo le rotte migratorie verso e attraverso il Mediterraneo. Essa dovrebbe quindi rafforzare e integrare la già esistente **cooperazione bilaterale** in materia di migrazione, tramite i seguenti interventi:

- il potenziamento delle capacità di gestire adeguatamente la migrazione e far fronte alle conseguenze e alle sfide che si pongono alle comunità locali, tramite lo **sviluppo di sistemi di allarme rapido, strumenti di monitoraggio dei rischi e piani di emergenza multipartecipativi**;
- un'intensificazione dei **rimpatri volontari** in condizioni dignitose dei migranti dai partner del Mediterraneo meridionale ai rispettivi Paesi di origine e il loro successivo reinserimento;
- il rafforzamento della **cooperazione in materia di rimpatri e riammissioni** delle persone in soggiorno irregolare nell'UE;
- il rafforzamento della cooperazione per **prevenire la migrazione irregolare e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani** tramite partenariati operativi e progetti pertinenti, anche nell'ambito dell'[Alleanza globale](#);
- l'organizzazione di campagne regionali di **sensibilizzazione sulle procedure per i visti per soggiorni di breve durata** al fine di limitare gli ostacoli e facilitare il rilascio dei visti, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE che rilasciano visti nei partner del Mediterraneo meridionale interessati;
- l'intensificazione dei **partenariati volti ad attirare talenti** (già avviati in **Marocco, Tunisia, Egitto, Pakistan e Bangladesh**) e il varo del "bacino

¹⁰ Per approfondimenti, si rimanda al [Dossier n. 125](#) *Patto per il Mediterraneo*, a cura della Camera dei deputati.

di talenti dell'UE" (ossia una piattaforma digitale a livello dell'UE che dovrebbe agevolare le assunzioni internazionali in settori in cui gli Stati membri dell'UE registrano carenze) al fine di facilitare i legami fra i datori di lavoro dell'UE e le persone in cerca di lavoro dei Paesi partner, anche attraverso i visti per studenti, lavoratori qualificati, ricercatori e accademici;

- il rafforzamento dello spazio di **protezione per i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati vulnerabili** nel Mediterraneo meridionale, in linea con gli obblighi internazionali, in particolare tramite un nuovo progetto di protezione regionale per il Mediterraneo meridionale che promuova lo scambio di buone pratiche su specifiche questioni relative alla protezione;
- il sostegno alle iniziative volontarie degli Stati membri in materia di **reinsediamento e ammissioni umanitarie**.

L'Unione stabilisce **partenariati internazionali** volti a sostenere e promuovere i valori e gli interessi europei e per promuovere prosperità a livello globale. In particolare, il [Global Gateway](#) è la strategia europea il cui obiettivo è promuovere collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori del digitale, dell'energia e dei trasporti e rafforzare i sistemi della sanità, dell'istruzione e della ricerca in tutto il mondo. Il patto si colloca inoltre fra le priorità definite dall'[NDICI-Europa Globale](#), lo strumento finanziario per il supporto dell'azione esterna dell'Unione, mentre contributi aggiuntivi saranno richiesti agli Stati membri dell'UE e ai partner del Mediterraneo meridionale, alle istituzioni finanziarie internazionali e al settore privato, con l'intenzione di utilizzare le risorse secondo l'approccio "[Team Europa](#)", ossia mettendo in comune risorse e competenze per creare un'azione esterna altamente coordinata. Si ricorda tuttavia che, nell'ambito delle proposte per la definizione del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, gli strumenti finanziari a sostegno dell'azione esterna sopra richiamati dovrebbero essere sostituiti dal nuovo [Global Europe](#), con una dotazione di 200 miliardi di euro per l'intero ciclo finanziario.

L'UE ha finora siglato diversi **accordi e dichiarazioni con Paesi terzi**:

- il 18 marzo 2016 è stata firmata una [dichiarazione UE-Turchia](#) e riconfermato il [piano d'azione comune](#), attivato il 29 novembre 2015 per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla situazione in Siria. A favore dello [strumento per i rifugiati in Turchia](#), l'UE ha finora mobilitato finanziamenti per 6 miliardi di euro;⁽⁴⁾
- l'11 giugno 2023 è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Tunisia**, cui hanno fatto seguito un [memorandum d'intesa](#) (su un partenariato strategico e globale fra l'UE e la Tunisia, che comprende la questione migratoria) e un [piano d'azione in 10 punti](#);
- il 7 marzo 2024 è stata firmata una [dichiarazione congiunta](#) con la **Mauritania**, che istituisce un partenariato sulla migrazione;

- il 17 marzo 2024 è stata firmata al Cairo una [dichiarazione congiunta](#) su un partenariato strategico e globale fra l'**Egitto** e l'UE. Le priorità per il periodo 2021-2027 sono definite nel [programma indicativo pluriennale \(MIP\) UE-Egitto](#) che, fra le aree di cooperazione, include la migrazione (in particolare l'UE ha fornito la disponibilità a erogare finanziamenti per garantire la stabilità macroeconomica a lungo termine e una crescita economica sostenibile, sulla base di priorità e obiettivi di riforma definiti congiuntamente);
- il 29 gennaio 2025 l'UE e la **Giordania** hanno firmato un [partenariato strategico e globale](#), integrato da risorse finanziarie da parte dell'UE pari a 3 miliardi di euro, comprendenti sovvenzioni, investimenti pubblici e privati e assistenza macrofinanziaria.

Il governo italiano, per quanto concerne **dialogo con i partner del vicinato Sud e dell'Africa**, nella sopra citata [relazione programmatica](#) sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, si sofferma sul "[Piano Mattei](#)", dichiarando l'intenzione di continuare la sua azione tesa ad assicurare un'adeguata allocazione delle **risorse finanziarie dell'UE**, anche alla luce del nuovo ciclo istituzionale europeo e del nuovo ruolo di commissario per il Mediterraneo (assegnato a Dubravka Šuica). In collaborazione con gli Stati interessati, verranno quindi affrontate le questioni inerenti al vicinato Sud in quanto priorità dell'Unione, a partire dagli ambiti di azione strategici e di interesse comune, come l'energia e l'ordinata gestione dei flussi migratori. Si intende inoltre assicurare un'azione volta a dare piena attuazione ai **partenariati strategici con Tunisia, Egitto e Giordania**.

- Dati sugli arrivi irregolari nel 2025

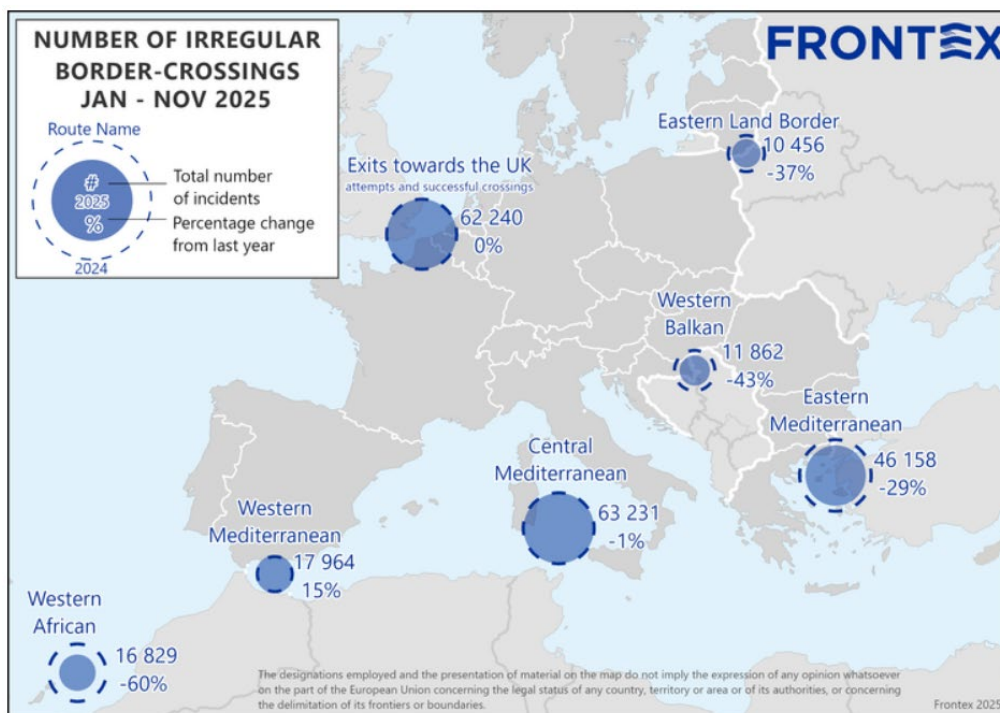
Secondo quanto riportato da [Frontex](#), il numero di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'UE nei primi 11 mesi del 2025 è **diminuito del 25%** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con un totale di circa **166.900 arrivi**.

Delle principali rotte migratorie:

- o la più trafficata continua a essere quella del **Mediterraneo centrale**, con quasi il 40% di tutti gli ingressi irregolari. Sono stati rilevati oltre 63.200 arrivi fra gennaio e novembre 2025, sostanzialmente invariati rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. La Libia ha continuato a dominare come principale punto di partenza, responsabile di oltre il 90% di tutti gli arrivi;
- o il **Mediterraneo occidentale** ha registrato un aumento del 15%. Dall'Algeria provengono oltre il 70% degli arrivi;
- o nel **Mediterraneo orientale** gli attraversamenti irregolari sono diminuiti del 30%, attestandosi a quasi 46.200, ma il corridoio Libia-Creta ha registrato un aumento del 260%;

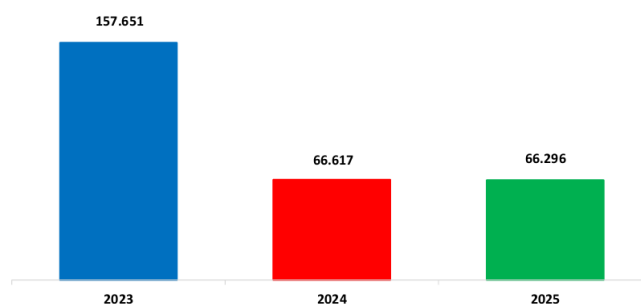
- diminuzioni si sono registrate lungo le rotte dell'**Africa occidentale** (-60%) e dei **Balcani occidentali** (-43%).

Su tutte le rotte, le nazionalità più presenti sono quelle relative a **Bangladesh**, **Egitto** e **Afghanistan**.

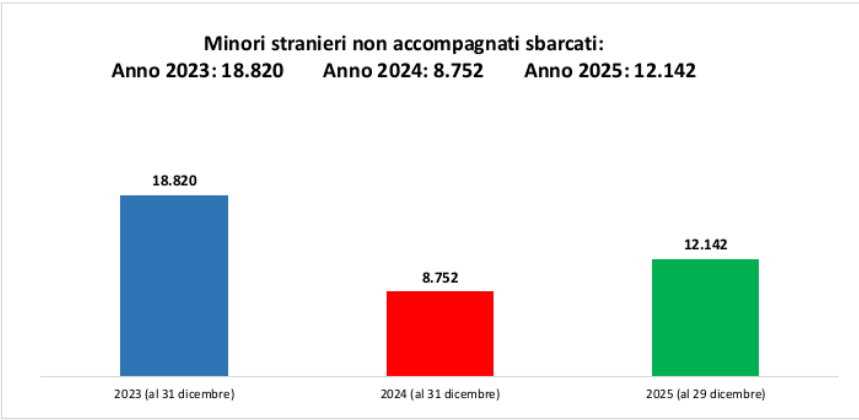


Riguardo agli **ingressi in Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2025 sono stati **66.296**; nello stesso periodo del 2024 si erano registrati 66.617 sbarchi (fonte tabelle: [ministero dell'Interno](#)).

Il grafico illustra la situazione relativa al numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1 gennaio 2025 al 31 dicembre 2025* comparati con i dati riferiti allo stesso periodo degli anni 2023 e 2024



*I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento.
Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2025 (aggiornato al 31 dicembre 2025)	
Bangladesh	20.164
Egitto	9.091
Eritrea	7.579
Pakistan	4.383
Sudan	4.183
Somalia	3.452
Etiopia	2.203
Tunisia	1.828
Algeria	1.719
Iran	1.639
Guinea	1.448
Siria	1.317
Mali	963
Nigeria	961
Marocco	809
altre*	4.557
Totale**	66.296

*Il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione.

**I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento.

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.

PRESENZE MIGRANTI IN ACCOGLIENZA				
Regione	Immigrati presenti negli hot spot	Immigrati presenti nei centri di accoglienza	Immigrati presenti nei centri SAI*	Totale immigrati in accoglienza sul territorio
Totale complessivo	292	102.333	39.608	142.233
Lombardia		14.115	3.373	17.488
Lazio		10.818	2.777	13.595
Emilia-Romagna		8.756	3.753	12.509
Piemonte		9.238	2.515	11.753
Campania		6.952	4.350	11.302
Toscana		8.487	1.993	10.480
Sicilia	252	3.918	6.296	10.466
Veneto		8.045	804	8.849
Puglia	0	3.897	3.640	7.537
Calabria	40	4.061	3.411	7.512
Liguria		4.938	1.078	6.016
Abruzzo		3.574	973	4.547
Friuli-Venezia Giulia		4.092	249	4.341
Marche		2.304	1.525	3.829
Sardegna		2.755	278	3.033
Umbria		2.445	516	2.961
Basilicata		1.493	889	2.382
Molise		933	951	1.884
Trentino-Alto Adige		1.417	200	1.617
Valle d'Aosta		95	37	132

*I dati del SAI sono aggiornati all'ultimo giorno del mese precedente.

aggiornamento **31/12/2025**

LA DISCIPLINA IN MATERIA DI ASILO E IMMIGRAZIONE IN ITALIA¹¹

La disciplina dell'asilo in Italia

Le basi normative

Il diritto di asilo è tra i **diritti fondamentali dell'uomo** riconosciuti dal nostro ordinamento. L'articolo 10, terzo comma, della **Costituzione** prevede che "lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello *status* di rifugiato, per il quale non è sufficiente che nel Paese di origine siano generalmente conculcate le libertà fondamentali, ma il singolo richiedente deve aver subito, o avere il fondato timore di poter subire, specifici atti di persecuzione.

Il dettato costituzionale sul diritto di asilo non è stato attuato, mancando ancora una legge organica che ne stabilisca le condizioni di esercizio, anche se la giurisprudenza ha stabilito la possibilità di riconoscere il diritto di asilo allo straniero anche in assenza di una disciplina apposita (Corte di Cassazione, Sez. unite civili, sent. 26 maggio 1997, n. 4674).

Il **riconoscimento dello status di rifugiato** è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla **Convenzione di Ginevra** del 28 luglio 1951 (ratificata con L. 722/1954), che definisce lo *status* di rifugiato, e alla **Convenzione di Dublino** del 15 giugno 1990 (ratificata con L. 523/1992), sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione europea.

La determinazione della politica in materia di rifugiati dei Paesi dell'Unione europea è da tempo prevalentemente di competenza unionale. Le principali fonti normative sono:

- direttiva 2004/83/CE, recepita con il D. Lgs. 251/2007 che stabilisce i **requisiti** per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e il **contenuto** dello status;
- direttiva 2013/32/UE, recepita dal D. Lgs. 25/2008 (come modificato dal capo II del D. Lgs 142/2015) che stabilisce le **procedure** per il riconoscimento dello status di rifugiato;
- direttiva 2013/33/UE, recepita dal D. Lgs. 142/2025, che stabilisce le modalità di **accoglienza** dei richiedenti asilo (la direttiva 33 sarà sostituita a partire dal 26 giugno 2026 dalla nuova direttiva accoglienza 2024/1346).

¹¹ A cura del Servizio Studi.

Protezione internazionale

Secondo la disciplina europea, recepita nel nostro ordinamento, la tutela del diritto di asilo è garantita attraverso l'istituto della **protezione internazionale**, in base al quale al richiedente asilo può essere riconosciuto, in considerazione della condizione personale, lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria:

- il riconoscimento dello **status di rifugiato**, disciplinato dalla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali (Convenzione di Ginevra del 1951, D.Lgs. 251/2007, artt. 7-8);
- la **protezione sussidiaria**, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o, proprio in ragione di tale rischio, non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine (D.Lgs. 251/2007, art. 14).

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo *status* di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

Qualora non ricorrano i presupposti per la concessione della protezione internazionale, è possibile accordare allo straniero la **protezione speciale** nel caso in cui non può essere espulso verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o qualora esistano fondati motivi di ritenere che esso rischi di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione o rischi di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti (Testo unico immigrazione, D.Lgs. 286/1998, art. 19).

Una ulteriore fattispecie prevista dal diritto UE e recepita nel nostro ordinamento è la **protezione temporanea** che può essere concessa nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine al fine di garantire una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso. Tale protezione è stata attivata per la prima volta a livello europeo in relazione ai profughi dall'Ucraina a seguito della crisi internazionale avviata nel 2022.

La procedura di esame

Lo *status* di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Lo straniero ha il diritto di presentare **domanda di protezione internazionale** presso l'ufficio di polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora.

Un primo esame è svolto dall'Unità di Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, che ha il compito di verificare quale Stato membro sia competente per l'esame della domanda (regolamento Dublino III (UE) n. 604/2013).

Successivamente, l'esame della domanda è affidato alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale insediate presso le prefetture.

Il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale.

Al richiedente viene rilasciato un **permesso di soggiorno per richiesta asilo** valido per 6 mesi sul territorio italiano e rinnovabile fino alla decisione finale (D.Lgs. 142/2015, art. 4).

Nelle **zone di frontiera o di transito**, individuate dal decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2019, è applicabile una **procedura accelerata** di esame della richiesta di protezione internazionale, quando questa è ivi presentata, nei seguenti casi: domanda reiterata, ovvero presentata dopo che sia stata presa una decisione, senza addurre nuovi elementi; domanda presentata da straniero sottoposto a procedimento penale ovvero condannato, anche con sentenza non definitiva per alcuni gravi reati, la cui condanna preclude l'acquisizione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria; domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in un hotspot a seguito dell'attraversamento irregolare delle frontiere o in un centro di permanenza per i rimpatri; domanda manifestamente infondata; domanda presentata dal richiedente dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento; domanda presentata da richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli; domanda presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da richiedente proveniente da un **Paese di origine sicuro**; richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura; richiedente che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia (art. 28-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, così come modificato, da ultimo, dal decreto-legge n. 37/2025).

La L. 14/2023, di ratifica del **Protocollo Italia-Albania** ha equiparato le aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania adibite ad Hotspot e a Centro di permanenza per il rimpatrio alle zone di frontiera o di transito, dove possono essere esaminate le domande di asilo.

L'accoglienza dei richiedenti asilo

Il sistema di accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea richiedenti protezione internazionale nel territorio italiano è disciplinato dal decreto legislativo 142/2015, adottato in attuazione sia della direttiva 2013/32/UE (procedure), sia della direttiva 2013/33/UE (accoglienza).

Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi. La primissima fase consiste nel **soccorso**, nonché nelle operazioni di **identificazione** dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco.

Le funzioni di primissima assistenza sono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee previste dagli articoli 9 e 11 del decreto accoglienza, mentre le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i c.d. punti di crisi (*hotspot*) di cui all'art. 10-ter del TU in materia di immigrazione. Il decreto-legge 20/2023 (art. 5-bis, comma 3) ha attribuito al Ministero dell'interno la facoltà di trasferire gli stranieri ospitati presso gli *hotspot* in "strutture analoghe sul territorio nazionale", per l'espletamento delle medesime attività.

L'accoglienza vera e propria si articola a sua volta in **due fasi**:

- la fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente e per la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei c.d. centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari e;
- una fase di seconda accoglienza e di integrazione, assicurata, a livello territoriale, dai progetti degli enti locali (SAI).

Le attività di c.d. **prima accoglienza**, che comprendono l'**identificazione** dello straniero (ove non sia stato possibile completare le operazioni negli *hotspot*), la **verbalizzazione e l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo**, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali **situazioni di vulnerabilità**, sono assicurate dai **centri governativi**, previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 (art. 9) e, in prima applicazione, dai centri di accoglienza già esistenti, come gli ex Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) e gli ex Centri di accoglienza (CDA) - denominazioni oggi superate dall'inclusione nella più ampia categoria dei centri governativi. L'invio del richiedente in queste strutture è disposto dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi, a causa di massicci afflussi di richiedenti, questi possono essere ospitati in strutture diverse dai centri

governativi (art. 11). La natura di queste strutture, denominate CAS (centri di accoglienza straordinaria), è temporanea e l'individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura.

La c.d. **seconda accoglienza** è garantita dai progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito nel 2002 dalla legge n. 189 del 2002 (che ha modificato il decreto-legge n. 416 del 1989), da ultimo ridenominato **Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)**.

I progetti della c.d. seconda accoglienza non si limitano ad interventi materiali di base (vitto e alloggio), ma assicurano una serie di attività funzionali alla riconquista dell'autonomia individuale, come l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la qualificazione professionale, l'orientamento legale, l'accesso ai servizi del territorio, l'orientamento e l'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, oltre che la tutela psico-socio-sanitaria.

A seguito delle modifiche disposte dal D.L. 20/2023 (art. 5-ter) i servizi del SAI sono riservati in primo luogo ai **titolari della protezione internazionale** e i **minori** stranieri non accompagnati (tutti i minori, indipendentemente dalla presentazione di domanda di protezione internazionale) e, nei limiti dei posti disponibili, i titolari di specifiche categorie di permessi di soggiorno previste dal Testo unico dell'immigrazione (permesso di soggiorno "per protezione speciale"; "per cure mediche"; "per protezione sociale"; "violenza domestica"; "per calamità"; "di particolare sfruttamento lavorativo"; "per atti di particolare valore civile": per casi speciali) i quali non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati; nonché i neo-maggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo.

Solo **alcuni richiedenti asilo** possono essere ospitati nei centri del Sistema di accoglienza e integrazione – SAI, ed in particolare:

- i richiedenti protezione internazionale che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari ovvero in seguito ad evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale;
- i richiedenti protezione internazionale che si trovano in una situazione di vulnerabilità;
- i cittadini afghani richiedenti protezione internazionale che fanno ingresso in Italia in attuazione delle operazioni di evacuazione effettuate dalle autorità italiane;
- profughi ucraini, secondo le disposizioni speciali previste dalla normativa emergenziale seguita al conflitto in atto.

Nelle strutture del SAI sono garantiti **servizi di primo livello** (accoglienza materiale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio) e **servizi di secondo livello** finalizzati all'integrazione (orientamento al lavoro e

formazione professionale). I richiedenti asilo accedono esclusivamente ai servizi di primo livello.

La disciplina dell'immigrazione

Le fonti normative

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, fissate dalla legge 40/1998 (cosiddetta "legge Turco – Napolitano"), sono state successivamente consolidate nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero.

Successivamente, sono intervenute numerose modifiche - tra cui quelle apportate dalla legge 189/2002 (la cosiddetta "legge Bossi-Fini") - che hanno modificato il testo unico, pur non alterandone l'impianto complessivo.

Norme regolamentari, di attuazione del testo unico, sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della legge 189/2002.

Il testo unico interviene in entrambi gli ambiti principali del diritto dell'immigrazione: il **diritto dell'immigrazione** in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio: la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti ed anche la repressione delle violazioni a tali regole; e il **diritto dell'integrazione**, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

I principi fondamentali che sono alla base del testo unico sono essenzialmente tre: la **programmazione dei flussi migratori** e il **contrasto all'immigrazione clandestina** (per quanto riguarda il diritto dell'immigrazione); la concessione di una ampia serie di diritti volti all'**integrazione degli stranieri regolari** (diritto dell'integrazione).

Il testo unico non interviene in materia di diritto di asilo la cui disciplina, in passato contenuta nel decreto-legge 416/1989 (la cosiddetta "legge Martelli"), ha avuto una regolamentazione dettagliata ad opera di provvedimenti di recepimento della normativa comunitaria.

La condizione giuridica degli stranieri cittadini di stati membri dell'Unione europea è stata disciplinata con il decreto legislativo 30/2007 sempre di derivazione comunitaria (dir. 2004/38/CE).

La programmazione dei flussi migratori

In Italia l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio della programmazione dei flussi. Ogni anno il

Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro.

In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale e il decreto annuale sui flussi.

Il **documento programmatico sulla politica dell'immigrazione** viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari. L'ultimo documento programmatico adottato è quello per il triennio 2004-2006 (D.P.R. 13 maggio 2005).

Il **decreto sui flussi** è lo strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. In esso sono previste quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione. Il decreto è adottato entro il 30 novembre di ciascun anno, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Una norma di salvaguardia prevede che qualora non sia possibile emanare il decreto (per esempio in assenza del documento programmatico triennale) il Presidente del Consiglio può provvedere in via transitoria con proprio decreto (art. 3 del testo unico del 1998). Il D.L. 130/2020 ha eliminato la previsione che il decreto flussi transitorio non dovesse superare le quote stabilite nell'ultimo decreto (ordinario o transitorio) emanato.

Il D.L. 20/2023 (art. 1) ha introdotto, per il triennio 2023-2025, una **disciplina derogatoria** rispetto a quelle ordinaria sopra descritta. In primo luogo, il decreto ha validità triennale e non annuale, ossia indica le quote massime di lavoratori ammessi per ciascuno dei tre anni di riferimento. Inoltre, oltre alle quote, reca anche i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso. Funzione che, come si è detto, è svolta ordinariamente dal documento programmatico triennale. Tali criteri devono tenere conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previo confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Il D.L. 145/2024 ha prorogato la disciplina derogatoria anche al triennio 2026-2028 (art. 2-bis). In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il DPCM 2 ottobre 2025 recante la programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028. Il nuovo decreto flussi ammette in Italia, per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale e di

lavoro autonomo, i cittadini stranieri residenti all'estero entro le seguenti quote complessive:

- 164.850 unità per l'anno 2026;
- 165.850 unità per l'anno 2027;
- 166.850 unità per l'anno 2028.

Il testo unico prevedeva un terzo strumento: il decreto annuale per l'accesso alle università italiane degli studenti stranieri. Il decreto-legge 145/2013 ha liberalizzato l'ingresso degli studenti residenti all'estero con la soppressione del contingentamento del numero dei visti per motivi di studio rilasciati ogni anno. Ha, inoltre, previsto altre misure per agevolare l'ingresso e la permanenza di ricercatori e di lavoratori qualificati provenienti da Paesi terzi.

Il contrasto all'immigrazione clandestina

Il secondo principio su cui si fonda la disciplina dell'immigrazione è quello del contrasto all'immigrazione clandestina.

L'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale è considerato un reato punibile con una ammenda o con l'espulsione.

Gli strumenti che l'ordinamento predispone per il contrasto all'immigrazione clandestina sono numerosi e vanno dalla repressione del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, al respingimento alla frontiera, dall'espulsione come misura di sicurezza per stranieri condannati per gravi reati, all'espulsione come sanzione sostitutiva.

Il principale di essi può tuttavia considerarsi l'**espulsione amministrativa**. Essa può essere eseguita con l'accompagnamento alla frontiera da parte delle forze dell'ordine, disposto dal prefetto in determinati casi (rischio di fuga, presentazione di domanda di permesso di soggiorno fraudolento ecc.).

Qualora non ricorrano tali condizioni lo straniero, può chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario ed assistito.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Le pene sono poi aumentate in presenza di circostanze aggravanti, quali l'avviamento alla prostituzione. Va inoltre ricordata, in proposito, la ridefinizione dei reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone operata dalla legge 228/2003.

Una menzione spetta anche al **permesso di soggiorno a fini investigativi**, rilasciato in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. Si tratta di uno strumento introdotto dal decreto-legge 144/2005, e che si inserisce nel solco della legislazione premiale in materia di immigrazione inaugurata dal permesso di

soggiorno per motivi di protezione sociale, che può essere rilasciato a immigrati clandestini che siano vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento.

Quando l'espulsione non può essere immediata, gli stranieri devono essere trattenuti presso appositi **centri di permanenza per i rimpatri (CPR)** istituiti dal D.L. 13/2017 in sostituzione dei centri di identificazione ed espulsione (i CIE, che a loro volta avevano sostituito i centri di permanenza temporanea ed assistenza – CPTA), per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed espulsione.

I CPR sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione. In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (art. 14, co. 2, D.Lgs. 286/1998).

Il trattenimento è disposto con provvedimento del questore. Il limite massimo di permanenza nei CPR è di **18 mesi**. Il termine ordinario è di 3 mesi, prorogabile di altri 3 mesi. Ulteriori proroghe, fino al massimo di altri 12 mesi possono essere stabilite in determinati casi: se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi (l'estensione del periodo massimo di permanenza è stato disposto dal decreto-legge 124/2023). Con riferimento al trattenimento presso i CPR, si segnala che la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire (sentenza n. 96/2025) che esso comporta un assoggettamento fisico all'altrui potere, incidente sulla libertà personale di cui all'art. 13 Cost. La Corte – pur riconoscendo che la normativa in materia non soddisfa il requisito della riserva assoluta di legge prevista dall'articolo 13, in quanto non definisce a livello legislativo con precisione i diritti dei trattenuti e le modalità del trattenimento – ha ritenuto che spetti al legislatore disporre una disciplina compiuta nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona trattenuta.

Uno degli strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina è stato la stipulazione, da parte del Governo italiano, di una serie di **accordi** bilaterali in materia di immigrazione.

Si tratta, innanzitutto, degli accordi di riammissione degli stranieri irregolari, previsti dal testo unico sull'immigrazione, volti ad ottenere la collaborazione delle autorità del Paese straniero nelle operazioni di rimpatrio dei migranti non regolari, espulsi dall'Italia o respinti al momento dell'attraversamento della frontiera.

Con alcuni Paesi, e specificamente con quelli a più alta pressione migratoria, sono stati perfezionati pacchetti di intese di portata più ampia che prevedono non soltanto accordi di riammissione, ma anche intese di cooperazione di polizia, nonché accordi in materia di lavoro. Nei decreti annuali sui flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari sono previste quote riservate per gli stranieri provenienti da Paesi che hanno stretto tali accordi globali di cooperazione.

Il 6 novembre 2023 è stato sottoscritto il **Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania** per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il diritto all'utilizzo - secondo i criteri stabiliti dal Protocollo – di determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del Protocollo destinate alla realizzazione di strutture per effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano (legge n. 14 del 21 febbraio 2024 recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, modificata dal D.L. 37/2025 che ha esteso la categoria di persone che possono essere condotte nelle strutture di trattenimento realizzate in Albania, includendovi coloro i quali sono destinatari di provvedimenti di trattenimento nei CPR convalidati o prorogati).

L'integrazione degli stranieri regolari

Per quanto riguarda il terzo dei tre principi ispiratori della legislazione vigente, l'integrazione degli stranieri regolari, il nostro ordinamento garantisce una ampia tutela dei diritti degli stranieri e promuove l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

Innanzitutto, agli stranieri sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i **diritti fondamentali** di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il diritto di asilo (art. 10 Cost.).

Inoltre, una serie di disposizioni contenute in leggi ordinarie provvede a fissare contenuti e limiti della possibilità degli stranieri di godere dei diritti propri dei cittadini e dall'altro a promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

In primo luogo, la legge prevede, in presenza di determinate condizioni, la concessione agli stranieri della **cittadinanza** (per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio), quale massimo strumento di integrazione e di possibilità di godimento dei diritti garantiti dall'ordinamento. L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione presuppone la permanenza regolare e continuativa nel territorio nazionali per dieci anni ed è subordinata alla decisione, in larga parte discrezionale, dell'amministrazione pubblica (L. 91/1992).

Per quanto riguarda i diritti civili, agli stranieri è garantito il diritto alla difesa in giudizio (art. 17, TU). Inoltre, è prevista una serie di strumenti volti al **contrasto della discriminazione razziale**: a partire dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione di New York del 1966 contro il razzismo, fino al testo unico che da una definizione puntuale degli atti di discriminazione (art. 43) e disciplina l'azione di sede civile contro tali atti (art. 44).

In questo settore alcuni importanti interventi sono stati realizzati principalmente in attuazione della disciplina comunitaria: il D.Lgs. 215/2003 e il D.Lgs. 216/2003 contengono disposizioni per garantire la non discriminazione a causa delle proprie origini, il primo in generale, il secondo in materia di lavoro. Sono previste, inoltre, alcune disposizioni relative alla tutela dei **diritti sociali**.

Specifiche disposizioni del testo unico (artt. 28-33) prendono in esame le forme di garanzia del diritto all'unità familiare e al **ricongiungimento familiare**, riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti, e di tutela dei minori, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare.

Per quanto riguarda il diritto alla salute, viene garantita una ampia **assistenza sanitaria** a tutti gli stranieri, compresi coloro che non sono in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (artt. 34-36).

Anche il **diritto allo studio** è garantito dal testo unico (art. 38 e seguenti). Le disposizioni del testo unico in materia di servizi abitativi e di assistenza sociale per stranieri (artt. 40-41) prevedono che le regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza. L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) o del permesso di soggiorno di lungo periodo anche l'accesso ai servizi socio-assistenziali organizzati sul territorio.

Quanto ai **diritti politici**, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa (ratificata dall'Italia con legge 203/1994) con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti.

In particolare il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati.

Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non comunitari.

CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E MIGRAZIONE

La CEDU tutela i diritti e le libertà delle persone che si trovano sotto la giurisdizione di uno Stato membro del Consiglio d'Europa, indipendentemente dal fatto che siano cittadini di quel paese o meno. Alcuni articoli della Convenzione sono particolarmente rilevanti per la migrazione. Ad esempio, **l'articolo 3** stabilisce che gli Stati non possono espellere una persona verso un altro paese in cui essa corre un rischio reale di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. **L'articolo 8** della Convenzione, che riguarda il diritto alla vita privata e familiare, stabilisce che i familiari stretti possono essere separati solo se sussistono motivi importanti.

Allo stesso tempo, alcuni diritti tutelati dalla Convenzione non si applicano nel contesto dell'immigrazione. Ad esempio, gli Stati possono detenere cittadini stranieri a fini di controllo dell'immigrazione, nonostante l'articolo 5 della CEDU garantisca il diritto alla libertà e alla sicurezza. Inoltre, l'articolo 6 (diritto a un giusto processo) non si applica alle controversie relative all'ingresso, al soggiorno o all'allontanamento di cittadini stranieri, né alla concessione dell'asilo o all'espulsione.

Il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo e la migrazione

Negli ultimi dieci anni la Corte ha trattato oltre 420.000 ricorsi. Meno del 2% di tali ricorsi (7.175) riguardava l'immigrazione. Di questi, oltre il 90% (6.657) è stato respinto dalla Corte. Solo 450 istanze relative all'immigrazione, circa una su mille domande totali, si sono concluse con una pronuncia di violazione dei diritti umani da parte della Corte.

Uno dei principi guida sottolineati dalla Corte è che gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso dei cittadini stranieri nel proprio territorio, in conformità con quanto stabilito dal diritto internazionale. La Corte sottolinea che la CEDU dovrebbe generalmente essere applicata in base alle circostanze nazionali: le autorità nazionali sono nella posizione migliore per valutarle e decidere. Questo principio, noto come "margine di apprezzamento", è stato sviluppato dalla Corte nelle sue sentenze e poi aggiunto al testo della CEDU dai governi del Consiglio d'Europa a seguito di una conferenza tenutasi a Brighton, nel Regno Unito, nel 2012. Ciò significa che la Corte esaminerà i processi decisionali nazionali e li sosterrà, purché le autorità coinvolte – compresi i tribunali – abbiano tenuto conto dei diversi fattori o interessi in gioco e abbiano adottato decisioni ben motivate¹².

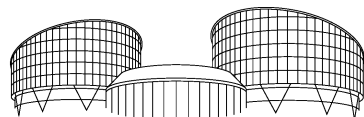
¹² Si citano due esempi in tal senso: la Corte ha recentemente appoggiato la decisione delle autorità spagnole di negare il permesso di soggiorno a un cittadino boliviano che aveva avuto un figlio in Spagna ma non era riuscito a dimostrare di potersi mantenere. La Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 8 (diritto alla vita privata e familiare), poiché le autorità spagnole avevano raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi del ricorrente e la necessità dello Stato di controllare l'immigrazione, nell'interesse del

La CEDU, a dicembre 2025, ha pubblicato un [Focus](#) sull'attività della Corte in materia migratoria di cui si riporta il testo completo allegato, con traduzione non ufficiale in italiano.

Paese.nel suo complesso. In un altro caso recente, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione della CEDU nel caso di un uomo condannato per gravi reati legati alla droga che era stato espulso dalla Danimarca nonostante vivesse legalmente nel Paese da oltre 34 anni. La Corte ha ritenuto che le autorità danesi avessero fornito motivi pertinenti e sufficienti per l'espulsione, nonostante il suo impatto sulla vita privata e familiare dell'uomo.

ALLEGATO - Focus su immigrazione

(traduzione non ufficiale in italiano)



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Press Unit
Unité de la Presse

○

Dicembre 2025

La presente scheda informativa non è vincolante per la Corte e non è esaustiva

○

75 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Focus su: Immigrazione

La presente scheda informativa fornisce una breve panoramica su un argomento tematico. Per maggiori dettagli sulla giurisprudenza della Corte, consultare il sito web [Knowledge Sharing](#) della Corte e le schede informative su: [Minori migranti accompagnati in stato di detenzione](#), [Espulsioni collettive di stranieri](#), [Casi "Dublino"](#), [Misure provvisorie](#), [Minori migranti non accompagnati in stato di detenzione](#).

Introduzione

Gli Stati parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si sono impegnati a garantire a «ogni persona» soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà elencati nella Convenzione e nei suoi protocolli aggiuntivi. Il termine «ogni persona» può includere i cittadini stranieri, in particolare i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati. Pertanto, le persone che ritengono che i loro diritti umani siano stati violati da azioni attribuibili a uno Stato possono presentare una denuncia ai sensi della Convenzione, anche quando tali azioni sono legate ad attività di immigrazione.

Tuttavia, come la Corte ha ricordato più volte, in conformità con i principi consolidati del diritto internazionale e fatte salve le loro obbligazioni derivanti dai

trattati, comprese quelle derivanti dalla Convenzione, gli Stati contraenti hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri.¹³

Inoltre, le questioni relative all'immigrazione e all'asilo sono disciplinate da vari accordi, ad esempio la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati. Possono essere rilevanti anche altre leggi internazionali, come la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974¹⁴. Il sistema europeo comune di asilo si applica nell'Unione europea¹⁵. Il diritto di asilo non è contenuto né nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo né nei suoi protocolli e la Corte non esamina essa stessa le domande di asilo né verifica in che modo gli Stati rispettino gli obblighi che loro incombono in virtù della Convenzione di Ginevra del 1951 o del diritto dell'Unione europea¹⁶. Sebbene la Corte non abbia l'autorità di garantire il rispetto di altri trattati internazionali o di obblighi internazionali derivanti da fonti diverse dalla Convenzione¹⁷, essa può tenerne conto nell'interpretazione della Convenzione al fine di garantire un'interpretazione armoniosa del diritto internazionale¹⁸.

Articoli pertinenti della Convenzione

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo contiene un articolo relativo all'immigrazione, ovvero l'articolo 4 del Protocollo 4, che vieta l'"espulsione collettiva". Questo articolo è stato aggiunto dagli Stati nel 1963 e la relazione esplicativa rivela che lo scopo era quello di vietare "le espulsioni collettive di stranieri analoghe a cui si era assistito in tempi recenti".

In generale, gli individui possono presentare ricorso alla Corte quando ritengono che uno Stato non abbia rispettato i loro diritti umani. Tale ricorso può riguardare questioni relative all'immigrazione. La possibilità di presentare ricorso non significa che la domanda sarà ammissibile o avrà esito positivo (cfr. le statistiche riportate di seguito). Ricorsi alla Corte sono stati presentati per situazioni relative alla loro condizione di immigrati, tra cui l'estradizione o l'espulsione, i rimpatri sommari alle

¹³ Cfr. [Mansouri c. Italia](#) (dec.) [GC], n. 63386/16, § 113, 29 aprile 2025, con ulteriori riferimenti. La Corte ha inoltre ricordato il diritto degli Stati di stabilire le proprie politiche in materia di immigrazione, potenzialmente nel contesto della cooperazione bilaterale o in conformità con gli obblighi derivanti dall'adesione all'Unione europea (cfr. [N.D. e N.T. c. Spagna](#) [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, § 167, 13 febbraio 2020).

¹⁴ Cfr., ad esempio, [S.S. e altri c. Italia](#) (dec.), n. 21660/18, § 22, 20 maggio 2025.

¹⁵ E nello Spazio economico europeo e in Svizzera.

¹⁶ [F.G. c. Svezia](#) [GC], n. 43611/11, § 117, 23 marzo 2016, e [H.A. c. Regno Unito](#), n. 30919/20, § 41, 5 dicembre 2023.

¹⁷ [S.S. e altri c. Italia](#), citata sopra, § 113.

¹⁸ La Corte ha chiarito in numerose occasioni che la Convenzione deve essere interpretata in armonia con le altre norme di diritto internazionale di cui fa parte (cfr. ad esempio, [Ucraina e Paesi Bassi c. Russia](#) (dec.) [GC], nn. 8019/16 e altri 2, § 719, 30 novembre 2022). Per l'applicazione di questo principio nel contesto dell'immigrazione, cfr. [N.D. e N.T. c. Spagna](#), citata sopra, §§ 172-191.

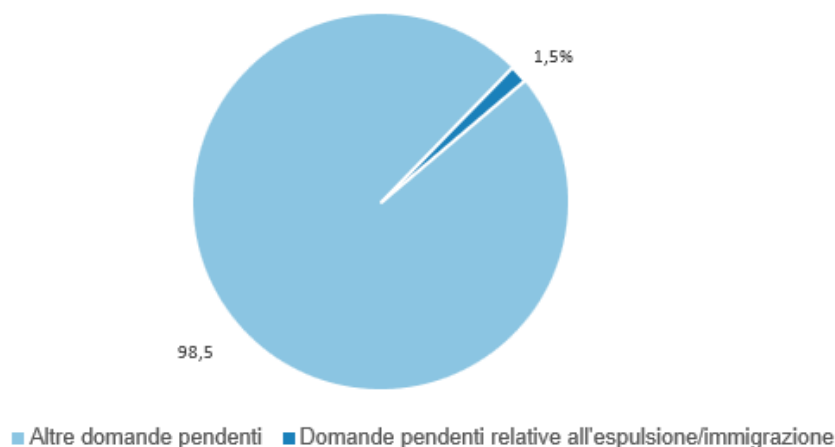
frontiere, la detenzione amministrativa, le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, il ricongiungimento familiare e la eventuale mancanza di rimedi effettivi. Queste diverse circostanze di fatto possono riguardare una serie di diritti previsti dalla Convenzione.

Le disposizioni della Convenzione e del Regolamento della Corte più spesso citate dai ricorrenti in tali casi sono:

articolo 2 (diritto alla vita), articolo 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti), articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), articolo 13 (diritto a un rimedio effettivo), articolo 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsione collettiva), articolo 34 della Convenzione e articolo 39 del Regolamento della Corte (misure provvisorie).

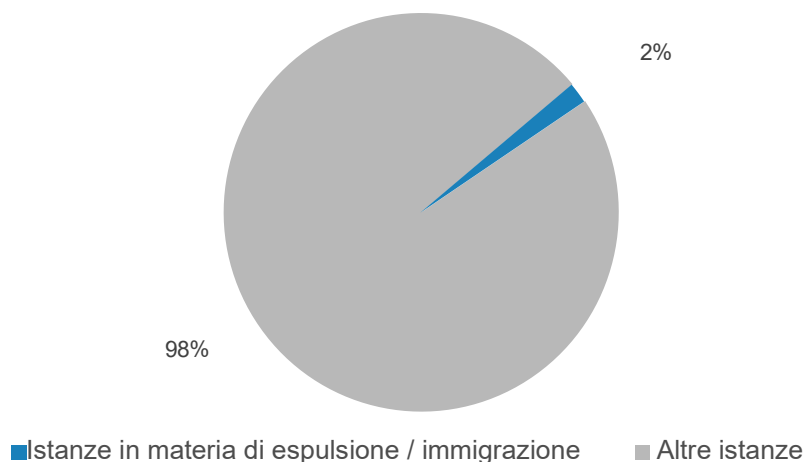
Statistiche

La percentuale di ricorsi presentati alla Corte riguardanti l'immigrazione è bassa. Tra i casi pendenti dinanzi alla Corte, circa l'**1,5%** riguarda l'immigrazione¹⁹.



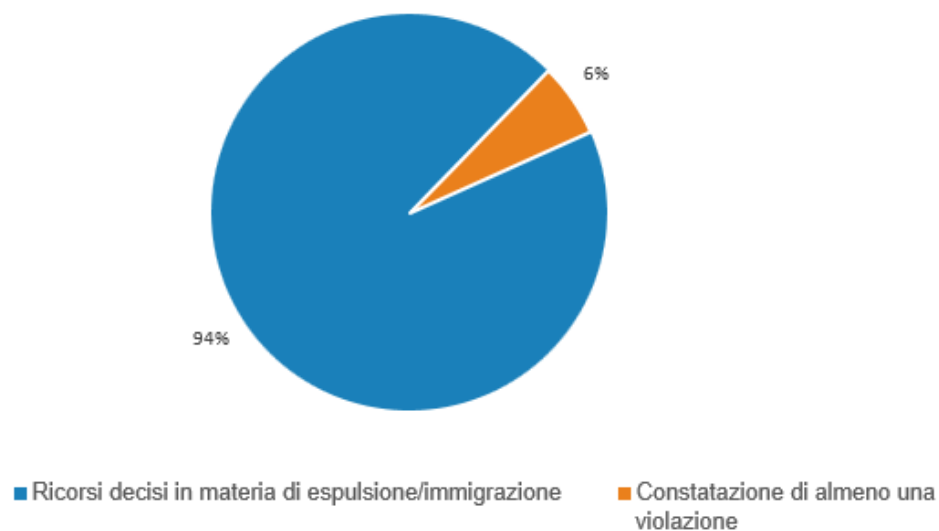
¹⁹ 922 domande su un totale di 58 669 (al 1° dicembre 2025).

Negli ultimi dieci anni, la Corte ha trattato quasi 430.000 istanze, di cui circa il **2%** riguardava l'immigrazione.



Di queste, la maggior parte è stata ritenuta inammissibile, mentre una parte minima è stata oggetto di una sentenza della Corte.

Negli ultimi dieci anni, la Corte ha riscontrato violazioni in 300 casi riguardanti questioni di immigrazione, ovvero circa il **6%** delle richieste presentate alla Corte in materia di immigrazione²⁰.



²⁰ Tra il 1° gennaio 2016 e il 30 novembre 2025, la Corte ha trattato un totale di 429.321 ricorsi. Di questi, 7.305 riguardavano questioni relative all'immigrazione. Tra i ricorsi relativi all'immigrazione, 6.780 sono stati dichiarati irricevibili o cancellati dall'elenco. I restanti 525 ricorsi hanno portato a 392 sentenze. In 300 di queste sentenze, che riguardavano circa 450 ricorsi, la Corte ha riscontrato almeno una violazione di un articolo della Convenzione.

La giurisprudenza della Corte

La Corte esamina ogni ricorso presentato su base individuale. Può constatare una violazione della Convenzione quando uno Stato, con le sue azioni o omissioni, ha violato i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione nei confronti di persone soggette alla sua giurisdizione.

Ogni anno la Corte riceve un gran numero di ricorsi, la maggior parte dei quali viene respinta in quanto riguarda denunce chiaramente inammissibili. I ricorsi ammissibili possono dar luogo a una sentenza, ma non tutte le sentenze pronunciate dalla Corte comportano l'accertamento di una violazione.

La giurisdizione della Corte è limitata. La Corte può esaminare un ricorso solo se il ricorrente rientra nella giurisdizione dello Stato convenuto, se è stato direttamente interessato da una misura attribuibile a tale Stato e se i ricorsi presentati sono stati prima sollevati dinanzi ai tribunali nazionali. Ad esempio, in una decisione di irricevibilità relativa a una richiesta di visto d'ingresso da un paese terzo, la Corte ha ritenuto che non sussistesse alcun nesso che stabilisse la giurisdizione di tale Stato o della Corte in tale situazione²¹. In un'altra recente decisione di irricevibilità relativa agli sforzi di soccorso dei migranti in pericolo in mare, la Corte ha concluso che le azioni dello Stato esulavano dalla sua giurisdizione²².

Inoltre, **la Corte non può**, nell'ambito della sua giurisdizione, **decidere su un caso a meno che esso non sia stato precedentemente esaminato dai tribunali nazionali**. Qualora sia stato avviato un procedimento nazionale, non spetta alla Corte sostituire la propria valutazione dei fatti a quella dei tribunali nazionali e, di norma, spetta a questi ultimi valutare le prove a loro disposizione. In una recente decisione di irricevibilità della Grande Camera, in cui il ricorrente era stato confinato su una nave e rimpatriato nel suo paese d'origine dopo che gli era stato negato il visto d'ingresso, la Corte ha sottolineato che è particolarmente importante dare ai tribunali nazionali la possibilità di interpretare il diritto interno e di prevenire o correggere le violazioni della Convenzione attraverso il proprio sistema giuridico²³.

L'ambito di applicazione della protezione dei diritti previsti dalla Convenzione definisce il quadro di riferimento per l'esame della Corte. Alcuni diritti, come il diritto alla vita o il diritto a non essere sottoposti a tortura, sono assoluti. Ciò significa che se la Corte ritiene che essi siano stati violati, deve constatare una violazione della Convenzione. Altri diritti sono «qualificati». Se la Corte ritiene che uno Stato abbia violato un diritto, deve esaminare se tale violazione sia giustificata.

²¹ *M.N. e altri c. Belgio* (dec.) [GC], n. 3599/18, §§ 123-126, 5 maggio 2020.

²² *S.S. e altri c. Italia*, citata sopra.

²³ *Mansouri*, citato sopra, § 113.

La Corte ha inoltre costantemente affermato che, qualora sussista una fondata ragione secondo cui una misura minaccia di interferire con il diritto di uno straniero al rispetto della sua vita privata o familiare, gli Stati devono fornire alla persona interessata un'effettiva possibilità di contestare la misura e di far esaminare tali profili con sufficienti garanzie procedurali e con la dovuta accuratezza dal competente foro interno che offra adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità²⁴.

La Corte ha emesso una serie di sentenze e decisioni in materia di immigrazione, tra cui quelle relative a presunti rimpatri sommari dalla Grecia alla Turchia ([G.R.J. c. Grecia](#)), all'intercettazione in mare e ai rimpatri sommari di persone che intendevano chiedere asilo ([M.A. e Z.R. c. Cipro](#)), alla valutazione del rischio di tortura in caso di allontanamento ([A.B. e Y.W. c. Malta](#)), alle procedure di accertamento dell'età dei migranti ([Darboe e Camara c. Italia, A.C. c. Francia, F.B. c. Belgio](#)) e all'esecuzione delle decisioni nazionali relative all'accoglienza dei richiedenti asilo ([M.K. e altri c. Francia, Camara c. Belgio](#)).

Alcune richieste riguardano **gli articoli 2 e/o 3 CEDU**, che sono *assoluti* ai sensi della Convenzione. Ciò significa che uno Stato non può giustificare la violazione di tali diritti.

L'articolo 2 tutela il diritto alla vita. Esempi di casi relativi all'articolo 2 nel contesto dell'immigrazione o dei rimpatri includono quelli in cui un ricorrente abbia dimostrato che vi sarebbe un rischio sostanziale per la sua vita nel caso di rimpatrio in uno Stato che potrebbe applicare la pena di morte nei suoi confronti²⁵.

L'articolo 3 vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti. Esempi di casi relativi all'articolo 3 nel contesto dell'immigrazione o dei rimpatri includono quelli in cui un ricorrente abbia dimostrato di essere esposto a un rischio reale di tortura e trattamenti inumani e degradanti nel caso di rimpatrio in uno Stato in cui potrebbe essere sottoposto a tali trattamenti²⁶. In particolare, nei casi riguardanti l'espulsione dei richiedenti asilo, la Corte non esamina direttamente le domande di asilo, ma verifica se esistono garanzie effettive che proteggano il richiedente da un respingimento arbitrario, diretto o indiretto, verso il paese da cui è fuggito²⁷.

Alcune richieste riguardano **l'articolo 8** della Convenzione, che tutela il diritto alla vita privata e familiare. L'articolo 8 è un diritto *qualificato*. Ciò significa che in alcune circostanze gli Stati possono giustificare azioni che altrimenti violerebbero tale diritto. Un'azione può essere giustificata se è conforme alla legge ed è necessaria in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale,

²⁴ [Mirzoyan c. Repubblica Ceca](#), nn. 15117/21 e 15689/21, § 81, 16 maggio 2024.

²⁵ [Al Nashiri c. Polonia](#), n. 28761/11, § 576, 24 luglio 2014.

²⁶ Ad esempio, essere sottoposte a mutilazioni genitali femminili [R.B.A.B. e altri contro i Paesi Bassi](#), n. 7211/06, § 54, 7 giugno 2016, oppure essere detenuti a tempo indeterminato nel «braccio della morte» [Soering c. Regno Unito](#), 7 luglio 1989, § 111, Serie A n. 161.

²⁷ Cfr., ad esempio, [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#) [GC], n. 30696/09, § 286, CEDU 2011.

della sicurezza pubblica o del benessere economico del paese, per la prevenzione di disordini o reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Nei casi di rimpatrio nei confronti di migranti a cui uno Stato aveva in precedenza concesso di stabilirsi nel Paese, i ricorrenti hanno sostenuto lo Stato non avrebbe dovuto rimpatriarli perché ciò avrebbe compromesso la loro vita privata o familiare. In recenti casi riguardanti espulsioni in tali situazioni, la Corte ha sottolineato che, laddove i tribunali nazionali abbiano esaminato attentamente i fatti applicando la giurisprudenza della Convenzione, e abbiano adeguatamente bilanciato gli interessi personali del ricorrente con l'interesse pubblico più generale nel caso di specie, non spetta alla Corte sostituire le autorità nazionali competenti nella valutazione del merito, salvo che sussistano validi motivi per farlo²⁸.

D'altra parte, qualora i tribunali nazionali non motivino adeguatamente le loro decisioni ed esaminino in modo superficiale la proporzionalità del provvedimento di espulsione, impedendo alla Corte di esercitare il suo ruolo sussidiario, un'espulsione basata su tale decisione violerebbe l'articolo 8 della Convenzione²⁹.

Misure provvisorie

Analogamente ad altri tribunali nazionali e internazionali, la Corte europea può chiedere a uno Stato di adottare misure urgenti per tutelare la possibilità per un ricorrente di presentare la propria denuncia alla Corte ai sensi **dell'articolo 34** della Convenzione e **dell'articolo 39** del Regolamento della Corte. Le misure provvisorie sono eccezionali e possono essere indicate in caso di *rischio imminente di danno irreparabile* a un diritto sancito dalla Convenzione. Esse svolgono un ruolo fondamentale nell'evitare situazioni irreversibili che impedirebbero ai tribunali nazionali e/o alla Corte di esaminare adeguatamente le denunce presentate ai sensi della Convenzione e, se del caso, di garantire al ricorrente il beneficio pratico ed effettivo dei diritti sanciti dalla Convenzione.

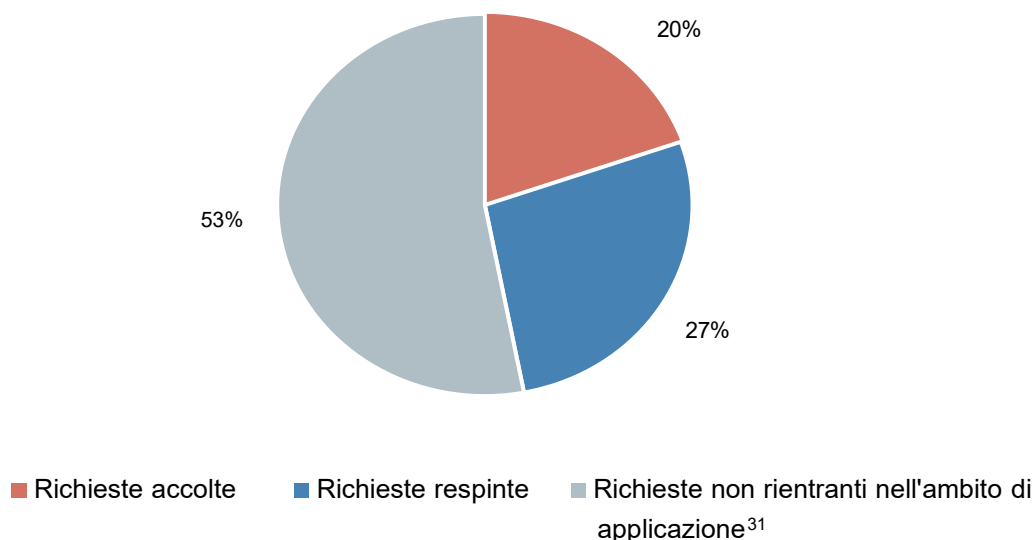
Le richieste di misure provvisorie sono esaminate su base individuale in una procedura scritta. Esse sono trattate in via prioritaria. Una misura ai sensi dell'articolo 39 può essere revocata in qualsiasi momento con decisione della Corte. In particolare, poiché un'ordinanza ai sensi dell'articolo 39 è collegata al procedimento dinanzi alla Corte, la misura sarà revocata se non dà seguito alla domanda.

Conformemente alla prassi della Corte, le richieste che esulano chiaramente dall'ambito di applicazione dell'articolo 39, le richieste avanzate prematuramente

²⁸ [Savran c. Danimarca](#) [GC], n. 57467/15, § 189, 7 dicembre 2021.

²⁹ [I.M. c. Svizzera](#), n. 23887/16, § 72, 9 aprile 2019. Cfr. anche [M.M. c. Svizzera](#), n. 59006/18, 8 dicembre 2020), in cui la Corte ha concluso che i tribunali nazionali avevano condotto un esame approfondito della situazione personale del ricorrente e dei vari interessi in gioco e che pertanto l'ingerenza era giustificata.

e quelle incomplete o non motivate, normalmente non sono sottoposte al giudice e sono respinte. Circa l'80% delle richieste di misure provvisorie presentate ogni anno alla Corte esula dall'ambito di applicazione dell'articolo 39 o viene respinto da un organo giurisdizionale³⁰.



○

Esecuzione delle sentenze

La maggior parte delle richieste non dà luogo a una sentenza né a una violazione della Convenzione. Tuttavia, per quelle che lo fanno, le sentenze della Corte sono vincolanti e di natura essenzialmente dichiarativa. In generale, la scelta delle misure da adottare per [eseguire la sentenza della Corte](#) spetta agli Stati, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, a condizione che tali misure siano compatibili con le conclusioni esposte nelle sentenze della Corte³².

- Ad esempio, nei casi in cui la Corte ha ritenuto che il rimpatrio di un ricorrente in un altro Stato potesse comportare il rischio di pena di morte o di tortura e maltrattamenti, gli Stati convenuti hanno adottato misure per eliminare tale rischio. Ciò avviene talvolta ottenendo dallo Stato di destinazione la garanzia che non si verificheranno trattamenti che mettano a rischio la vita o l'integrità fisica del ricorrente³³.

³⁰ Dal 01.01.2016 al 30.11.2025, la Corte ha trattato 20.982 richieste di misure provvisorie. Di queste, 11.125 non rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 39, 5.737 sono state respinte e 4.120 sono state accolte.

³¹ 01.01.2016 – 30.11.2025

³² Per ulteriori informazioni, consultare il [Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo](#).

³³ [Risoluzione 54 Soering c. Regno Unito](#) e [risoluzione CM/ResDH\(2018\)460 Trabelsi c. Belgio](#).

Ultimi sviluppi

Il **22 maggio 2025**, su iniziativa di **Italia** e Danimarca, nove Presidenti e Primi Ministri di altrettanti Paesi europei³⁴ hanno firmato un [appello congiunto](#) in cui chiedono un “dialogo nuovo e aperto” su come la Corte europea dei diritti dell'uomo interpreta la CEDU.

Nella lettera, i firmatari affermano innanzitutto di condividere fermamente i valori europei, lo Stato di diritto e i diritti umani e si dichiarano impegnati a favore di un ordine internazionale basato sulle regole. Riaffermano, inoltre, il proprio impegno nel ruolo delle istituzioni multilaterali, tra cui l'ONU, l'UE e la NATO. Sebbene provenienti da diverse tradizioni politiche, **i nove condividono la necessità di riflettere sul modo in cui le convenzioni internazionali affrontano le sfide attuali.**

La lettera pone in evidenza, in particolare, le preoccupazioni dei firmatari in merito alla **gestione del fenomeno migratorio**. A fronte della necessità di gestire le nuove sfide, **i firmatari ritengono che la Corte EDU abbia sviluppato una propria interpretazione della CEDU che in alcuni casi eccede le intenzioni originarie e altera l'equilibrio tra gli interessi da tutelare, limitando la discrezionalità politica delle scelte necessarie.** Secondo i firmatari, la sicurezza e la stabilità delle nostre società devono avere la massima priorità e a tale scopo **innocano maggiore libertà** nelle scelte di espulsione, di tracciamento degli spostamenti e di contrasto alla strumentalizzazione del fenomeno migratorio posto in atto da stati ostili alle nostre democrazie. La lettera si conclude anticipando una futura collaborazione per il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi.

Il **Presidente del Consiglio italiano, Giorgia Meloni**, ha annunciato l'avvenuta firma della lettera nelle [dichiarazioni alla stampa](#) rese in occasione della visita a Roma del Primo Ministro danese, Mette Frederiksen, il 22 maggio 2025. Il Presidente Meloni ha presentato la lettera come una nuova iniziativa comune che Italia e Danimarca hanno deciso di portare avanti insieme, ma che coinvolge anche altri Paesi ed è aperta a tutti. Il Presidente del Consiglio ha quindi illustrato l'**obiettivo** della lettera, che non è quello di indebolire le Convenzioni o i valori che quelle Convenzioni incarnano, ma quello di **rafforzarli rendendoli più capaci di dare risposte al tempo in cui viviamo** e ai problemi che oggi vanno gestiti. L'iniziativa mira pertanto ad avviare un dibattito e una riflessione seria che prenda atto dei nuovi schemi e che ci consenta di agire rendendo più efficaci gli strumenti a disposizione. Molti Stati lamentano che la Corte stia utilizzando l'articolo 3³⁵ e

³⁴ **Italia, Danimarca, Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia,**

³⁵ Articolo 3, Proibizione della tortura: il diritto alla libertà dalla tortura e da trattamenti o pene inumani o degradanti

l'Articolo 8³⁶ della Convenzione per bloccare le espulsioni di immigrati indesiderati: secondo le critiche, l'articolo 3 è stato interpretato come un divieto di rimpatrio di chiunque - un richiedente asilo, un migrante economico o persino un criminale condannato - in un Paese in cui subirebbe un trattamento considerato degradante secondo gli standard europei.

La Conferenza ministeriale informale dei ministri della giustizia del Consiglio d'Europa

Il **10 dicembre 2025** si è svolta a Strasburgo una **Conferenza ministeriale informale** tra i **ministri della giustizia del Consiglio d'Europa**. La riunione è stata convocata su iniziativa del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset, per esaminare le questioni legate alla migrazione e alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. Partendo dalla Dichiarazione di Reykjavik del maggio 2023 e dagli impegni ivi espressi dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri nei confronti della Convenzione (v. Appendix IV: [*Recommitting to the Convention system as the cornerstone of the Council of Europe's protection of human rights*](#)), l'incontro ha avuto il fine di **fornire orientamenti al Consiglio d'Europa per definire la sua futura attività nelle questioni relative alla migrazione**, compreso il rapporto con la Convenzione, oggetto di intenso dibattito politico in molti Stati membri.

Il Segretario Generale Berset ha definito la Convenzione europea come **“la salvaguardia definitiva dei diritti e delle libertà individuali in tutto il nostro continente** e un pilastro della sicurezza democratica”, ma ha anche riconosciuto che la strumentalizzazione della **migrazione, del traffico di migranti, della tratta di esseri umani** e di altre attività criminali che minacciano la stabilità e la sicurezza rappresentano sfide reali e legittime”. Per farvi fronte, Berset invita al **dialogo, alla cooperazione e alla ricerca di soluzioni condivise** che consentano agli Stati membri di impegnarsi su un piano di parità nel quadro del Consiglio d'Europa.

Nelle [conclusioni](#) adottate al termine della conferenza, i ministri rinnovano il loro impegno sia nei confronti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche attraverso il rispetto dell'indipendenza e dell'autorità della Corte. Ribadiscono la natura sussidiaria del meccanismo di supervisione istituito dalla Convenzione e il ruolo primario svolto dalle autorità nazionali, nonché il loro margine di discrezionalità nel garantire e proteggere i diritti umani a livello nazionale. I ministri prendono poi atto delle sfide poste dalla migrazione irregolare, quali la strumentalizzazione della migrazione, il

³⁶ Articolo 8: Diritto al rispetto della vita privata e familiare:1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

traffico di migranti, la tratta di esseri umani e altre attività criminali, nonché le sfide legate all'espulsione e al rimpatrio di stranieri condannati per reati gravi, e ricordano la responsabilità dei governi di garantire la sicurezza nazionale, il benessere economico e il diritto dei paesi di difendere i propri confini.

Alla luce di queste considerazioni, i ministri invitano il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a:

- **preparare un progetto di dichiarazione politica** che ribadisca l'obbligo di garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione a tutti coloro che si trovano sotto la giurisdizione degli Stati membri nel contesto delineato;
- ribadire il proprio sostegno all'elaborazione di **una nuova raccomandazione sulla dissuasione e la lotta al traffico di migranti**, nel pieno rispetto dei loro diritti umani;
- valutare in che modo il Consiglio d'Europa, anche attraverso **l'eventuale creazione di un comitato intergovernativo**, possa affrontare al meglio le questioni urgenti relative alla migrazione e le politiche correlate;
- incoraggiare il Segretario Generale a **partecipare a discussioni a livello internazionale** relative alla migrazione.

Nella stessa giornata, i delegati dei ministri, nel corso della 1546^a riunione, hanno esaminato il **seguito da dare alle decisioni prese dalla conferenza ministeriale informale**. Essi hanno quindi incaricato il Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) di preparare gli elementi per una dichiarazione politica che ribadisca l'obbligo di garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo a tutte le persone soggette alla giurisdizione degli Stati membri nel contesto delle sfide contemporanee poste sia dalla migrazione irregolare, sia dalla situazione degli stranieri condannati per reati gravi, tenendo debitamente conto della responsabilità dei governi di garantire la sicurezza nazionale e la sicurezza pubblica. I delegati hanno quindi invitato il Comitato direttivo per i diritti umani a **referire entro il 22 marzo 2026** per consentire loro di **finalizzare la dichiarazione da sottoporre**, insieme agli altri documenti pertinenti, **all'adozione nella 135a sessione del Comitato dei Ministri (Chişinău, 14-15 maggio 2026)**.

In occasione della conferenza informale, **27 Stati membri** hanno firmato una [dichiarazione congiunta](#) sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo con cui si chiede al Consiglio d'Europa di **affrontare efficacemente le sfide relative alla migrazione e alla sicurezza**. I firmatari mettono in evidenza la necessità di trovare il **giusto bilanciamento tra i diritti e gli interessi individuali dei migranti e gli importanti interessi pubblici di difesa della libertà e della sicurezza nelle nostre società**.

Gli Stati che hanno sottoscritto la dichiarazione ritengono indispensabile garantire che il quadro della Convenzione sia idoneo ad affrontare le sfide odierne. Essi chiedono, in particolare:

- **Espulsione di stranieri condannati per reati gravi:** adeguare l'equilibrio tra i diritti individuali e gli obiettivi di cui all'articolo 8 della Convenzione in modo da attribuire maggiore peso alla natura e alla gravità del reato commesso e minore peso ai legami sociali, culturali e familiari del criminale straniero. Lo scopo è garantire che non si verifichino più casi in cui gli stranieri condannati per reati gravi non possano essere espulsi.
- **Chiarezza sui trattamenti inumani e degradanti:** limitare l'ambito di applicazione del "trattamento inumano e degradante" ai sensi dell'articolo 3 alle questioni più gravi, al fine di non impedire agli Stati di prendere decisioni proporzionate in materia di espulsione, allontanamento o estradizione di criminali stranieri.
- **Soluzioni innovative e durature per affrontare la migrazione:** possibilità per gli Stati parte di avviare cooperazioni con paesi terzi in materia di procedure di asilo e di rimpatrio, nel rispetto dei diritti umani dei migranti irregolari.
- **Processo decisionale nei casi di migrazione:** possibilità per gli Stati parte di applicare regole e processi chiari per facilitare decisioni tempestive ai sensi dell'articolo 8 che riflettano l'equilibrio appropriato tra i diritti dell'individuo e l'interesse pubblico.
- **Strumentalizzazione della migrazione:** riconoscere la delicatezza del contesto geopolitico e la necessità di garantire adeguatamente la sicurezza nazionale e la sicurezza pubblica, anche nei casi in cui i diritti umani e le libertà fondamentali siano oggetto di un uso strumentale da parte di regimi ostili.

Nell'affrontare tali sfide, gli Stati firmatari richiamano l'importanza di attenersi ad alcuni **principi cardine nell'interpretazione della Convenzione:**

- **il diritto degli stati di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione** di stranieri dal proprio territorio;
- **il principio di sussidiarietà**, per cui la responsabilità primaria nel garantire i diritti sanciti dalla Convenzione spetta agli Stati parte;
- **il principio della responsabilità condivisa**, secondo cui spetta in primo luogo agli stessi Stati, attraverso i propri tribunali nazionali e nei limiti del margine di apprezzamento definito dalla Corte, garantire il rispetto delle garanzie della Convenzione;
- **il principio di proporzionalità**, che bilancia la tutela dei diritti con la salvaguardia della sicurezza nazionale e la protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico;
- **il principio *de minimis***, che deve essere applicato in modo uniforme;

- la **dottrina dello “strumento vivente”** ([living instrument](#)) come metodo per interpretare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo alla luce delle condizioni attuali, che tiene debitamente conto degli sviluppi degli ultimi decenni e che erano imprevedibili al momento della redazione della Convenzione;
- il **concetto di “democrazia in grado di difendersi”**, che impedisce l'abuso dei diritti e delle libertà fondamentali da parte di regimi ostili o di singoli ricorrenti con secondi fini.

I firmatari della dichiarazione concludono affermando di accogliere con favore la proposta in quattro punti del Segretario generale del Consiglio d'Europa, che include **l'adozione di una dichiarazione sulla migrazione e sulla Convenzione in occasione della riunione dei Ministri prevista a maggio 2026 a Chişinău (Moldavia)** e si dichiarano pronti a collaborare in modo costruttivo con il Consiglio d'Europa e, nel caso degli Stati membri dell'UE, tenendo in debita considerazione le implicazioni in relazione alle iniziative dell'UE e al diritto dell'Unione applicabile.

La dichiarazione dei 27 è un documento non ufficiale e distinto rispetto alle conclusioni ufficiali siglate da tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa in occasione dell'incontro del 10 dicembre 2025. Le due dichiarazioni separate mostrano che esiste una diversa posizione all'interno dell'Europa su come affrontare le questioni di sicurezza, la tutela dei diritti fondamentali e la migrazione. La dichiarazione promossa da Italia e Danimarca non è stata firmata da paesi quali Francia, Spagna e Germania, che hanno mostrato atteggiamenti più cauti o critici rispetto ad alcuni aspetti delle proposte iniziali di modifica, soprattutto per evitare - a loro avviso - un indebolimento generale delle garanzie dei diritti umani.

Le posizioni espresse dalle autorità del Consiglio d'Europa

Alain Berset

In merito alla lettera dei nove Capi di Stato e di governo, il 24 maggio 2025 il **Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset**, ha reso una [dichiarazione](#) nella quale sottolinea che la Corte europea è il braccio giuridico del Consiglio d'Europa ed è stata creata per proteggere i diritti e i valori che tutti i 46 stati si sono impegnati a difendere. Berset ha sottolineato che il dibattito è salutare, ma non lo è politicizzare la **Corte, che è un organo indipendente e imparziale**. In una società governata dallo Stato di diritto, **nessun potere giudiziario dovrebbe subire pressioni politiche**. Secondo il Segretario Generale, le istituzioni che proteggono i diritti fondamentali non possono piegarsi ai cicli politici, rischierebbero altrimenti di erodere la stabilità che sono chiamate a garantire. Berset ha infine ricordato che nei 75 anni dalla sua istituzione, la Corte ha dato stabilità allo Stato di diritto e ai diritti individuali all'interno del sistema di controlli e contrappesi che i nostri Stati hanno scelto di costruire insieme. Di fronte alle sfide

odierne, il nostro compito non è quello di indebolire la Convenzione, ma di mantenerla forte e rilevante, per garantire che libertà e sicurezza, giustizia e responsabilità siano mantenute in equilibrio.

Il 6 giugno, in una successiva intervista al Times ([ECHR 'must adapt to face growing backlash against migration'](#)), Berset, a fronte delle crescenti critiche rivolte al trattato, ha affermato che la CEDU rimane una pietra miliare della governance democratica dei paesi che vi aderiscono, ma **il quadro giuridico che è alla base della Convenzione non dovrebbe essere considerato intoccabile**: è necessario adattarlo a un mondo che è in costante cambiamento, discutendo delle regole che vogliamo darci, senza alcun taboo. Berset ha tuttavia sottolineato che qualunque riforma deve restare ancorata ai principi democratici condivisi e ai valori che la Convenzione è chiamata a difendere.

Intervenendo alla conferenza ministeriale informale del **10 dicembre 2025**, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha affermato di aver voluto avviare una discussione sulla migrazione e sulla Convenzione europea fin dalla firma della lettera dei nove Stati membri del maggio scorso al fine di portare le preoccupazioni che essa esprime al livello di un dialogo politico. Circa l'adequatezza della Convenzione a rispondere alle sfide del XXI secolo, Berset rileva come essa sia uno strumento vivo e un pilastro di sicurezza democratica che garantisce continuità in periodi di cambiamenti politici. Ha ricordato l'importanza del mantenimento dell'indipendenza e dell'imparzialità della Corte, nonché l'esecuzione delle sue sentenze. Riconoscendo che le nuove forme e la portata dell'immigrazione irregolare mettono sotto pressione i governi, invita al dialogo e a soluzioni condivise. Presenta quindi il proprio piano in quattro punti quale primo passo verso il rafforzamento dell'integrità del sistema della Convenzione e delle condizioni che salvaguardano l'indipendenza e l'imparzialità della Corte.

Durante la successiva **conferenza stampa**, Berset ha ribadito che l'obiettivo dei lavori non è indebolire la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma mantenerla forte e rilevante di fronte alle sfide attuali, reali e legittime, quali quelle legate alla strumentalizzazione della migrazione, al traffico di esseri umani e ad altre attività criminali che minacciano la stabilità e la sicurezza dei paesi membri. Al momento non si tratta di cambiare il testo della Convenzione, ma di avviare un dialogo e una cooperazione tra Stati membri all'interno del Consiglio d'Europa per affrontare questi problemi nel rispetto del diritto internazionale. Berset ha quindi affermato che la Corte europea non deve essere strumentalizzata politicamente né da governi né contro di essi, e che il Consiglio d'Europa intende tutelare la sua indipendenza.

Theodoros Rousopoulos

Nel suo intervento, il Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha rilevato come, secondo i dati, solo una percentuale molto ridotta dei ricorsi in materia di diritti umani abbia esito positivo e solo lo 0,07% dei ricorrenti

rimanga in un paese del Consiglio grazie alla CEDU. Si è chiesto quindi se tali numeri siano sufficienti per giustificare la modifica della Convenzione. Secondo Rousopoulos, la Convenzione non rappresenta un vincolo massimo, ma lo standard minimo comune europeo, considerato che l'Unione europea e le Nazioni Unite spesso applicano norme più severe, in particolare per quanto riguarda le garanzie procedurali e la protezione dai maltrattamenti. Inoltre, il Protocollo n. 15 ha già rafforzato il ruolo dei tribunali nazionali introducendo nel Preambolo della CEDU il principio di sussidiarietà (per il quale la tutela dei diritti spetta innanzitutto agli Stati) e il margine di apprezzamento (di cui gli Stati dispongono nel modo in cui applicano la Convenzione), a dimostrazione del fatto che il sistema si adatta alle preoccupazioni degli Stati senza indebolire i diritti fondamentali.

Il Presidente dell'Assemblea parlamentare ha infine dichiarato di non essere contrario a una discussione sul futuro del sistema della Convenzione, ma tale discussione non deve essere guidata dallo spettacolo politico e dal populismo, ma da una riflessione calma e approfondita e da onestà intellettuale. In questo spirito, ha accolto con favore l'iniziativa del Segretario Generale.

Micheal O'Flaherty

Anche il Commissario per i diritti umani è **intervenuto alla conferenza informale del 10 dicembre**, affermando che ogni decisione sul sistema di protezione europeo dei diritti deve essere fondata sui fatti. A suo avviso, non è convincente l'affermazione secondo la quale la strumentalizzazione dell'immigrazione compromette la sicurezza nazionale e ritiene superficiale e pericolosa la correlazione tra migrazione e criminalità. Secondo il Commissario, **l'ipotesi che una modifica della Convenzione e della Corte possa avere un impatto sui flussi non trova fondamento nei fatti** e invita a non mettere in discussione la Convenzione, in particolare con riferimento al divieto di respingimento.

Altrettanto essenziale è la necessità di rispettare l'universalità dei diritti umani, senza stabilire gerarchie tra i titolari. O'Flaherty ha esortato a non inquadrare le discussioni in termini di equilibrio dei diritti sanciti dalla Convenzione, ritenendo che il rispetto dei diritti umani di tutti gli individui sia la migliore garanzia per Stati sicuri e protetti. Il Commissario ha infine espresso l'opinione per cui le preoccupazioni dei popoli europei sono amplificate da messaggi manipolatori e da disinformazione, ma in realtà essi hanno origine da altro, da un senso di alienazione che deve essere affrontato senza indebolire il sistema dei diritti umani.

In una **intervista al quotidiano britannico [The Guardian](#)** dello stesso 10 dicembre, il Commissario O'Flaherty è tornato a ribadire il rischio di creare una gerarchia di persone nel tentativo di affrontare il problema dell'immigrazione limitando i diritti fondamentali. Ha poi espresso l'opinione che i politici moderati stiano facendo il gioco della destra populista e ha affermato che è "molto importante" che i politici sottolineino il significato dei principi fondamentali della

Convenzione, come quello dell'uguaglianza delle persone in termini di universalità dei diritti umani. Il 9 dicembre il primo ministro Keir Starmer e la premier danese Mette Frederiksen hanno [scritto su The Guardian](#) che il modo migliore per “combattere le forze dell'odio e della divisione” è dimostrare che la “politica progressista tradizionale” è in grado di affrontare la sfida. Le comunità devono sentirsi sostenute piuttosto che sotto pressione. L'asilo per le persone che fuggono realmente dalla persecuzione rimarrà sempre il segno distintivo dei paesi dignitosi e compassionevoli, ma controllare chi entra nei nostri paesi è un compito essenziale del governo ed è ciò che l'opinione pubblica esige e che i due leader promettono di realizzare.

FOCUS ISTAT: LE CONDIZIONI DI VITA DEI MINORI DI 16 ANNI

Si riporta la [nota](#) pubblicata sul sito dell'Istat in occasione della pubblicazione, nel mese di luglio 2025, dell'[aggiornamento](#) degli indicatori sulle condizioni di vita dei minori di 16 anni, frutto di un approfondimento di analisi condotto nel 2024 nell'ambito dell'Indagine annuale su Reddito e condizioni di vita. Vengono inoltre diffusi i dati sulla trasmissione intergenerazionale degli svantaggi nei paesi dell'Ue, raccolti nell'edizione 2023 della stessa indagine.

Nel 2024, il 26,7% dei minori è a rischio di povertà o di esclusione sociale, quota che sale marcatamente per i minori che risiedono nel Sud e nelle Isole (43,6%).

Il rischio aumenta anche al crescere del numero di minori di 16 anni presenti in famiglia: per i minori che vivono con i genitori, l'indicatore è pari al 18,1% se non ci sono fratelli e sale al 26,2% se ne è presente almeno uno. Se invece il minore vive con un solo genitore, il rischio di povertà o esclusione sociale si attesta al 38,3% in assenza di fratelli e aumenta al 53,3% nel caso ve ne sia almeno uno.

Il livello di istruzione dei genitori si associa strettamente alla condizione socio-economica della famiglia: è a rischio di povertà o esclusione sociale oltre la metà (51,8%) dei minori con genitori che hanno al massimo la licenza di scuola secondaria inferiore, quota di oltre cinque volte superiore a quella di coloro che hanno almeno un genitore laureato (10,3%).

I minori stranieri sono a rischio di povertà o esclusione sociale nel 43,6% dei casi, valore superiore di oltre 20 punti percentuali a quella dei coetanei con cittadinanza italiana (23,5%). Nel Mezzogiorno a livelli di rischio più elevati corrispondono anche differenze più ampie tra stranieri e italiani: il rischio di povertà o esclusione sociale tra i primi raggiunge il 78,2% e tra i secondi il 40,9%. Ciononostante, quasi la metà (il 49,2%) dei minori a rischio di povertà o esclusione sociale è di nazionalità italiana e vive nel Mezzogiorno.

Le difficoltà economiche delle famiglie con componenti di età inferiore ai 16 anni – generalmente nella prima fase del ciclo di vita – sono spesso legate al pagamento di un mutuo per l'abitazione di proprietà (lo paga il 22,7%, quota più che doppia rispetto a quella rilevata sul totale delle famiglie, pari a 10,2%) o al pagamento di un affitto (23,6% contro 18,4%).

L'11,7% dei bambini e ragazzi con meno di 16 anni risulta in condizione di deprivazione materiale e sociale specifica, presentando almeno tre segnali di deprivazione tra i 17 previsti per i minori. Un valore comunque inferiore a quello medio europeo, pari al 13,6%.

Il 4,9% dei minori presenta segnali di insicurezza alimentare, con significative differenze tra le ripartizioni geografiche: 3,1% nel Nord, 2,1% nel Centro e 8,9% nel Mezzogiorno.

Rispetto al 2021 (anno in cui è stato svolto un analogo approfondimento sulla condizione dei minori), nel 2024 la quota di minori a rischio di povertà o esclusione sociale diminuisce di 3 p.p. (soprattutto nel Nord) e, tra loro, raddoppia la quota degli stranieri; diminuisce anche l'incidenza della deprivazione materiale e sociale riferita specificatamente ai minori che, tuttavia, appare più severa poiché aumenta la quota di chi presenta più segnali (il 51,6% presenta almeno sei segnali, rispetto al 36,2% del 2021). Infine, l'insicurezza alimentare mostra un miglioramento a livello nazionale (-1 p.p.) e nel Nord (-3,1 p.p.) a fronte di una sostanziale stabilità nel Centro e nel Mezzogiorno.

La situazione finanziaria della famiglia in cui vive il minore è tra i fattori determinanti del rischio di povertà a cui potrà essere esposto in età adulta, il rischio cioè di vivere in una famiglia con un reddito netto equivalente inferiore a una soglia fissata al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito netto equivalente.

Nei Paesi Ue, l'incidenza del rischio di povertà (da qui in poi anche solo "rischio di povertà") tra chi ha un'età compresa tra i 25 e i 59 anni è più elevata per coloro che, all'età di 14 anni, vivevano in famiglie con difficoltà finanziarie: nel 2023, è pari al 20% (media europea) a fronte del 12,4% registrato per coloro che sono cresciuti in famiglie con una buona condizione economica. L'Italia è tra i paesi dell'Ue che registrano le maggiori differenze, il rischio di povertà tra coloro che vivevano in famiglia in cattiva situazione finanziaria (34%) è infatti di ben 19,6 punti percentuali superiore a quello di chi viveva una buona situazione (14,4%).

Nel Mezzogiorno rischio di povertà o esclusione sociale più alto

Il rischio di povertà o esclusione sociale è un indicatore composito e indica la quota di individui che si trovano in almeno una delle seguenti condizioni: rischio di povertà, grave deprivazione materiale e sociale o bassa intensità lavorativa (Indicatore Europa 2030).

Nel 2024, il 26,7% dei bambini e ragazzi di età inferiore ai 16 anni (circa 2milioni 68mila minori) vive in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale, a fronte del 23,1% calcolato sul complesso della popolazione residente in Italia (circa 13 milioni 525mila persone). Rispetto al 2021, l'indicatore riferito ai minori migliora di 3 punti percentuali (-2,1 punti percentuali per l'intera popolazione). Diminuisce infatti sia il rischio di povertà (22,8% era 25,6% nel 2021) sia la bassa intensità lavorativa (6,7%, era 7,6% nel 2021) che riflette il generale andamento positivo del mercato del lavoro. Per contro, l'indicatore di grave deprivazione materiale e sociale segnala che il 6,1% dei minori (5,3% nel 2021) presenta almeno sette segnali di deprivazione dei tredici considerati.

Si confermano, anche nel 2024, i divari territoriali che vedono la situazione dei minori più disagiata nel Mezzogiorno (43,6%, era 45,7% nel 2021); nel Nord la quota dei minori a rischio di povertà o esclusione sociale si ferma al 14,3%, registrando una forte contrazione nel triennio (era 20,5% nel 2021), mentre nel Centro l'indicatore è pari al 26,2% in aumento rispetto al 2021 (23,4%).

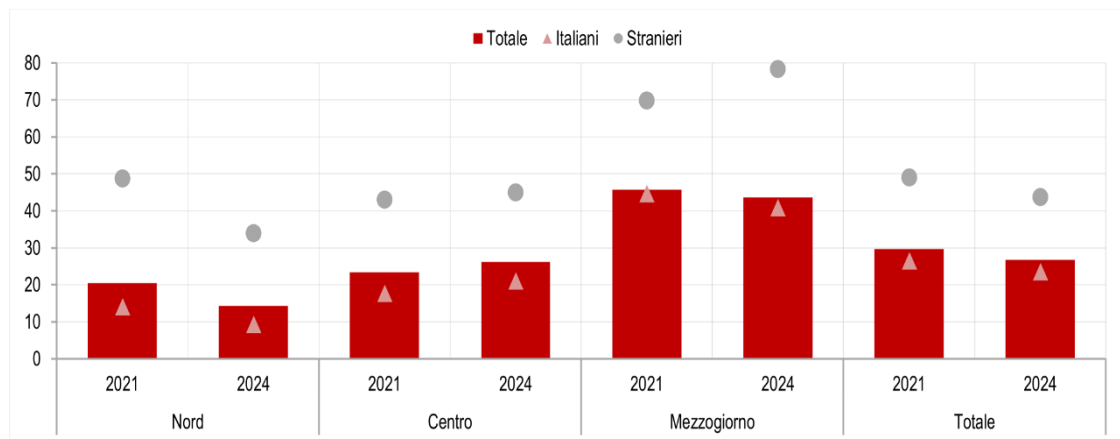
Se il minore vive in una famiglia monoreddito il rischio di povertà o esclusione sociale è superiore di circa tre volte (53,5%) a quello dei minori in famiglie plurireddito (18%), un divario molto più marcato di quello osservato per il totale degli individui (39,3% per gli individui in famiglie monoreddito e 16% per quelli in famiglie plurireddito).

Non si osservano differenze significative nelle diverse fasce d'età: il rischio di povertà o esclusione sociale varia tra il 25,9% nella fascia di età 6-11 anni e il 27,7% per i bambini di età compresa tra 0 e 5 anni, quest'ultimo in significativo miglioramento rispetto al 2021 (quasi 4 punti percentuali in meno).

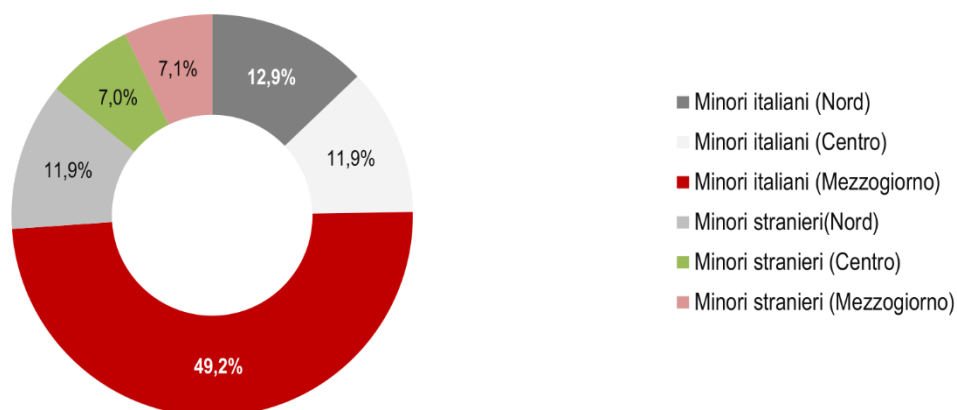
La tipologia familiare si associa a importanti differenze nelle condizioni economiche dei minori. Nel 2024, è a rischio di povertà o esclusione sociale più della metà (53,3%) dei minori che vivono in famiglie monogenitore con 2 o più figli, fenomeno che registra un peggioramento di oltre 13 punti percentuali rispetto al 2021; il rischio per i minori che vivono con entrambi i genitori e almeno un fratello è circa la metà (26,2%) e anche in miglioramento rispetto al 2021, quando era pari a 30,3%. Anche tra i minori che vivono con entrambi i genitori senza alcun fratello presentano valori in miglioramento rispetto al 2021 (18,1% rispetto al 21,8% del 2024).

Quando nella famiglia monogenitore è presente solamente la madre è a rischio di povertà o esclusione sociale il 48,4% dei minori (42,4% nel 2021), mentre la percentuale scende di quasi 8 punti (30,9%) nel caso di famiglie in cui è presente solo il padre (25,6% nel 2021).

Nel 2024, il rischio di povertà o esclusione sociale dei minori che vivono in famiglie dove la principale fonte di reddito è il lavoro dipendente è decisamente inferiore a quello stimato in presenza di redditi da lavoro autonomo (rispettivamente 17,3% e 24,4%), anche per effetto della diminuzione, rispetto al 2021, del rischio per le famiglie dove la fonte principale di reddito è da lavoro dipendente (era 22,1%) e dell'aumento per le altre (era 23,9%).



Nel 2024, i minori con cittadinanza straniera mostrano un rischio di povertà o esclusione sociale pari a 43,6%, valore superiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato dei coetanei di cittadinanza italiana (23,5%). Questo divario raggiunge il suo massimo nel Mezzogiorno, dove l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale tra i minori stranieri (78,2%) è quasi il doppio di quello dei minori italiani residenti nella stessa area (40,9%). Nel Nord, la quota dei minori di cittadinanza straniera a rischio di povertà o esclusione sociale scende a un terzo, ma la distanza dal valore dei coetanei di cittadinanza italiana (9,3%) rimane elevata. Rispetto al 2021, l'incidenza dei minori a rischio di povertà o esclusione sociale di cittadinanza italiana diminuisce nel Mezzogiorno (40,9% rispetto a 44,6% del 2021) e nel Nord (9,3% rispetto al 14% del 2021) dove l'indicatore segna una contrazione rilevante anche per i minori di cittadinanza straniera (33,9% rispetto a 48,6% del 2021).



Se si considera l'insieme dei minori che nel 2024 risulta a rischio di povertà o esclusione sociale, il 49,2% (più di un milione 17mila bambini e ragazzi) è di nazionalità italiana e vive nel Mezzogiorno, il 12,9% (più di 266mila) è italiano e vive nel Nord; in questa ripartizione vive anche l'11,9%

dei minori a rischio di povertà o esclusione sociale con cittadinanza straniera (più di 246mila minori).

Il livello di istruzione dei genitori gioca un ruolo fondamentale nel determinare le condizioni di vita dei minori e, in particolare, il rischio di povertà o esclusione sociale. Nel 2024, oltre la metà (51,8%) di chi ha genitori con al massimo la licenza media inferiore è a rischio di povertà o esclusione sociale; l'incidenza è oltre cinque volte inferiore (10,3%) se almeno un genitore ha la laurea o un titolo superiore.