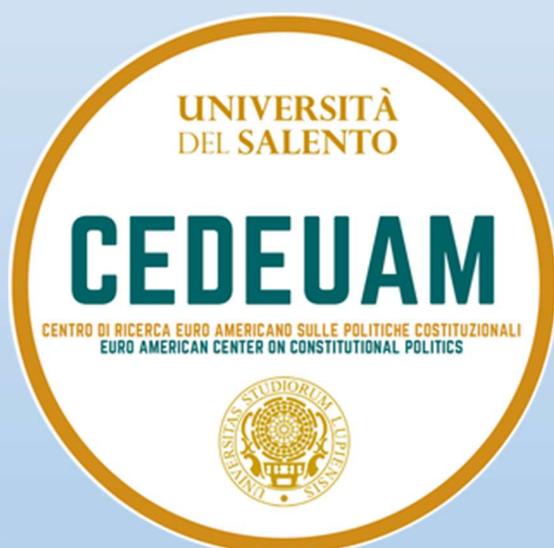


Rapporto presentato dal Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali (Cedeuam) dell'Università del Salento, in risposta alla "Call for input" per la visita in Italia del Relatore Speciale delle Nazioni Unite su sostanze tossiche e diritti umani



## La violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro da parte dello Stato italiano con l'autorizzazione del gasdotto TAP per la costituzione dell'«Hub del gas» nel Salento

MICHELE CARDUCCI – Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato e climatico e Coordinatore del CEDEUAM nell'Università del Salento – Lecce-Brindisi (Italia).

## **INDICE SOMMARIO**

<i>Presentazione del Cedeuam</i>	p. 2
<i>Tossicità e cambiamento climatico</i>	p. 2
<i>Elusioni statali italiane sul nesso tossicità-cambiamento climatico e volontà politica di fare del Salento l' «Hub del gas» europeo</i>	p. 3
<i>Il gasdotto TAP “nemico del clima” autorizzato senza valutazioni di rischio climatico</i>	p. 5
<i>Criminalizzazione dei difensori ambientali e violazione del diritto umano al clima stabile e sicuro</i>	p. 6
Allegati	p. 8
1) <i>Osservazioni al PNIEC italiano</i>	
2) <i>Dichiarazione di assenza di valutazione climatica del gasdotto TAP</i>	
3) <i>Defend the defenders of the Earth: a dossier on the Repression of the Salentinian Movements</i>	

## PRESENTAZIONE DEL CEDEUAM

Il Cedeuam (Centro Di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali) è un centro dell'Università del Salento, che si occupa di analisi ecologica del diritto e delle politiche nel quadro dell'emergenza climatica in corso a livello planetario.

È accreditato presso diverse istituzioni di ricerca (come verificabile dal sito: <https://www.cedeuam.it/>) e svolge altresì attività di *Reporting* e *Amicus Curiae* a livello nazionale, europeo e internazionale su questioni relative a diritti umani, ambiente, cambiamento climatico.

In ragione delle sue competenze, si formulano le osservazioni che seguono in tema di diritto umano al clima stabile e sicuro, emergenza climatica e autorizzazioni statali del gasdotto TAP.

## TOSSICITÀ E CAMBIAMENTO CLIMATICO

In un recente studio, ricercatori della Università di Notre Dame<sup>1</sup> hanno dimostrato una correlazione forte e statisticamente significativa tra mortalità umana e distribuzione spaziale sia di elementi inquinanti tossici che di fattori da rischio dovuti al cambiamento climatico globale.

La ricerca è stata condotta analizzando emissioni tossiche (come il particolato fine), emissioni non tossiche (per come i gas serra) e grado di rischio di ciascuna per la salute umana.

Non solo i più alti livelli di inquinamento tossico si accompagnano a un incremento della mortalità, ma aumentano ulteriormente laddove l'impatto del cambiamento climatico rappresenta un fattore di rischio particolarmente significativo.

Da tale acquisizione derivano due conseguenze fondamentali, di seguito così riassumibili:

- ridurre i livelli di inquinamento tossico e mitigare l'impatto del riscaldamento globale provocato dall'uomo sono speculari e devono essere perseguiti contemporaneamente;
- un territorio ambientalmente fragile risulta ulteriormente vulnerato da attività umane ad alto impatto di emissioni di gas serra.

D'altra parte, questo panorama è drammaticamente importantissimo nel contesto dell'emergenza climatica in corso a livello planetario, per **tre ragioni scientificamente inconfutabili**:

- perché **inquinamento atmosferico e crisi climatica** sono due facce della stessa medaglia che impattano negativamente e peggiorativamente sulla vita umana e degli ecosistemi<sup>2</sup>;
- perché l'intero Pianeta Terra versa in una condizione che proprio l'ONU ha qualificato di "**triplice emergenza**" (emergenza climatica, perdita di biodiversità, inquinamento)<sup>3</sup>;
- perché, in una situazione di necessità e urgenza, **strategie tradizionali** di compromesso politico ed economico **non sono più possibili** né come analisi costi-benefici puramente economiche e monetarie<sup>4</sup> né come logica "win-win" del bilanciamento tra esigenze

---

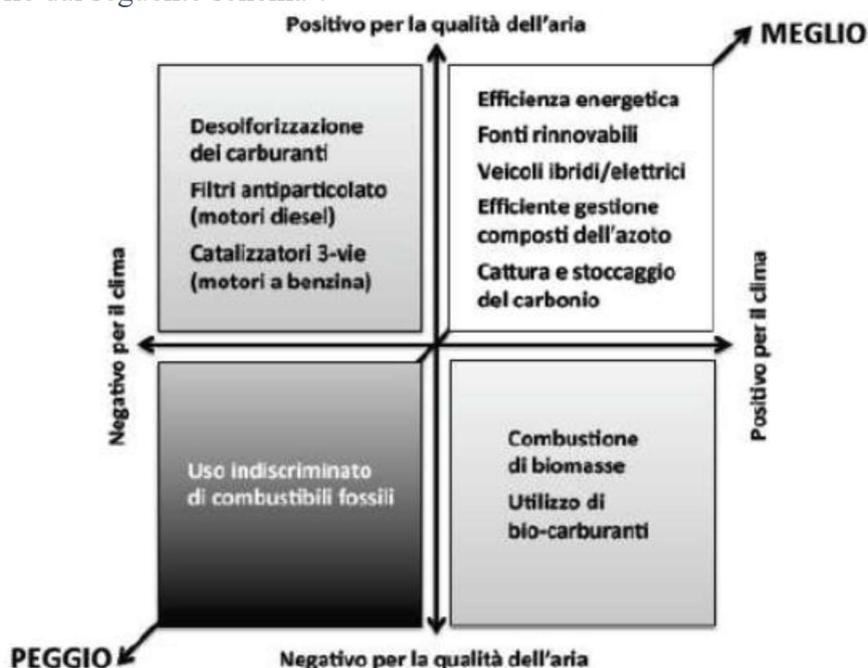
<sup>1</sup> R. Marcantonio et al., *Global distribution and coincidence of pollution, climate impacts, and health risk in the Anthropocene*, in *PLoS ONE*, 16(7), 2021, e0254060: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0254060>

<sup>2</sup> Cfr. per una sintesi, C. Mangia et al., *Crisi climatica e inquinamento atmosferico*, 15 Ithaca, 2020, 57-68.

<sup>3</sup> Cfr. *Joint statement of United Nations Entities on the Right to Healthy Environment*, firmato l'8 marzo 2021 dalle 15 Organizzazioni dell'ONU: <https://www.unep.org/news-and-stories/statements/joint-statement-united-nations-entities-right-healthy-environment> (consultato il 29.9.2021).

<sup>4</sup> Cfr. T. Lenton et al., *Climate Tipping Points: too risky to bet against*, in *757 Nature*, 2019, 592-595.

economiche e diritti umani a vivere in contesti salubri e climaticamente stabili, come desumibile dal seguente schema<sup>5</sup>.



#### ELUSIONI STATALI SUL NESSO TOSSICITÀ-CAMBIAMENTO CLIMATICO E VOLONTÀ POLITICA DI CREARE NEL SALENTO L' «HUB DEL GAS» EUROPEO

**Lo Stato ignora sistematicamente il nesso tossicità da inquinamento-cambiamento climatico** e lo fa perseguendo le proprie politiche climatiche in funzione di interessi esclusivamente economici ed energetici invece che di tutela della vulnerabilità delle proprie popolazioni e della fragilità del proprio territorio.

Lo si è potuto constatare in occasione della redazione del “Piano Integrato Energia-Clima”, redatto dal Governo italiano per promuovere le proprie politiche di mitigazione climatica, elaborato senza alcuna analisi sistemica, come **denunciato dai movimenti territoriali di difesa ambientale, le cui Osservazioni sono stata totalmente ignorate dallo Stato** [cfr. Allegato 1]

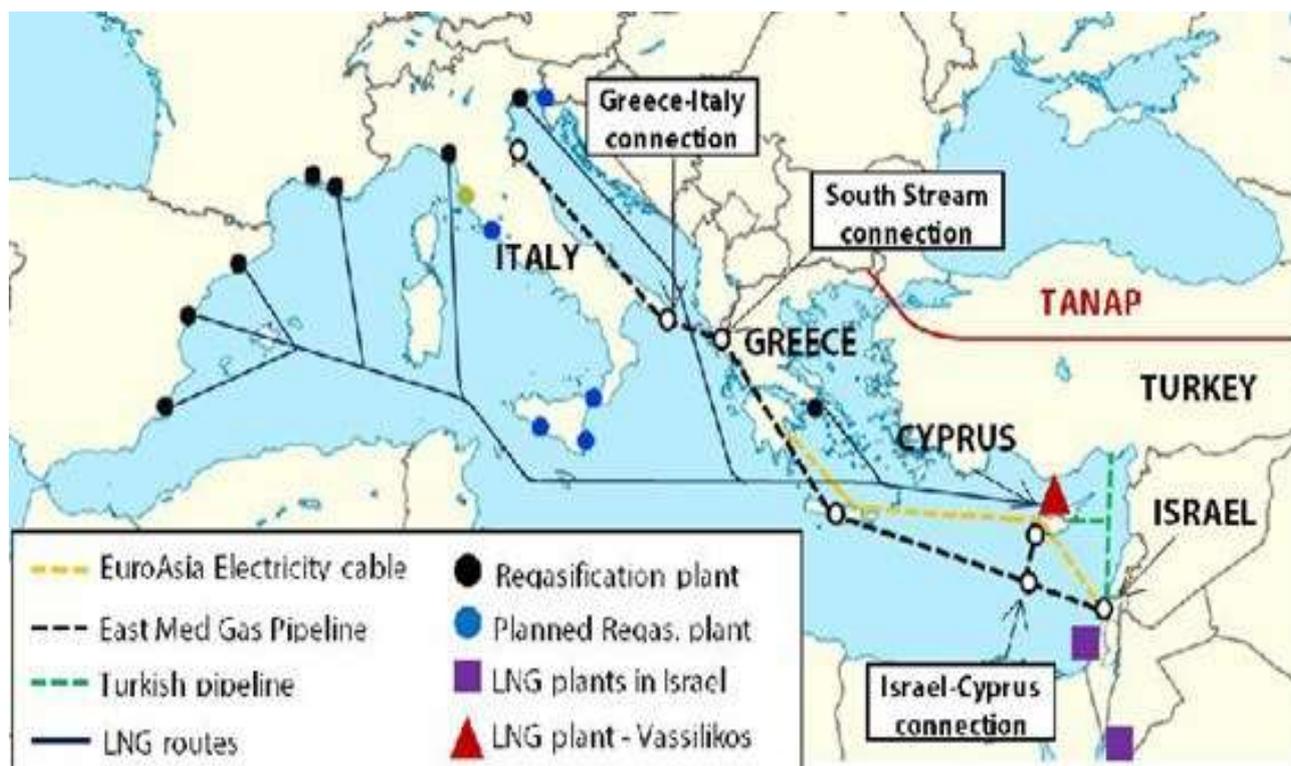
Il dato è grave perché l'Italia è un *hot-spot* climatico, ossia una zona geografica caratterizzata da **peculiari fragilità e vulnerabilità**, su cui il cambiamento congiunto nei parametri climatici di temperatura, precipitazione e variabilità moltiplica e aggrava gli impatti sul territorio e le persone che vi vivono. Questo significa che danni presenti e futuri, a cose e persone in questa zona geografica, sono peggiori che altrove, come si desume sia dal *First Mediterranean Assessment Report*, il più importante documento completo su impatti, rischi e scenari mediterranei determinati dal cambiamento climatico sia dall'*Analisi del Rischio sui cambiamenti climatici in Italia*, elaborata dal CMCC.

<sup>5</sup> Schema elaborato da M. Williams, *Tackling climate change: what is the impact on air pollution?*, in 47 *Carbon Management*, 2012, 511-519.

Tra l'altro, **la situazione climatica italiana risulta essere peggiore di quella planetaria**, in quanto registra un aumento di temperatura di +2,4°C rispetto al 1880, dunque circa il doppio della media planetaria, attestata a circa +1,1°C, come evidenziato dal *Report 2020* di "*Italy for climate*".

In questo quadro poco rassicurante, **lo Stato italiano ha pensato di candidare una parte del proprio territorio ad "Hub del gas" per l'Europa**. Questo territorio è la **Regione Puglia** e più precisamente la sua parte peninsulare meridionale, denominata **Salento**.

Infatti, su questo territorio convergono e convergeranno **una serie di gasdotti**, ritenuti "strategici" per l'approvvigionamento energetico europeo, come si può osservare dalla seguente mappa:



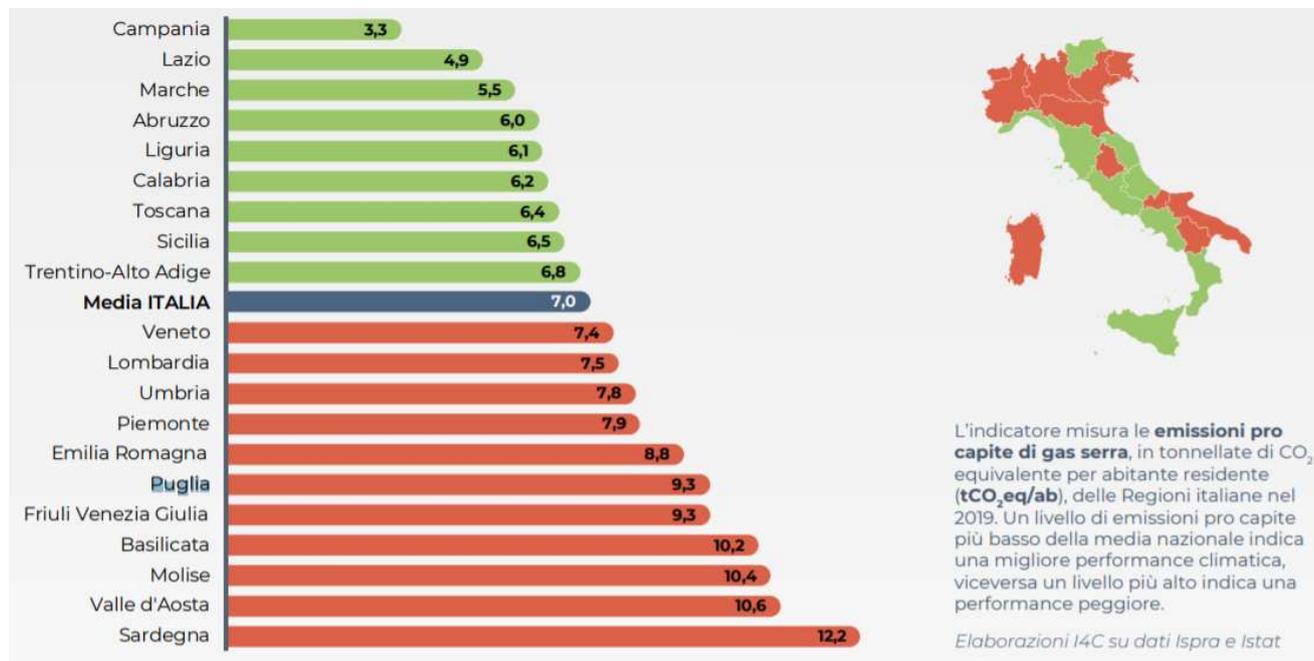
L'espressione *«tutti i gasdotti portano al tacco»* (dove "tacco" indica la penisola del Salento) è divenuta espressiva del nuovo "destino" del territorio: quello appunto di essere l' "Hub del gas".

Questo **destino**, però, è **nefasto** per le **popolazioni locali**, per **tre ragioni**:

- perché l'**autorizzazione statale** per questi gasdotti è stata concessa **senza alcuna analisi dei rischi climatici**, dunque ignorando la condizione di *hot-spot* climatico del territorio italiano;
- perché il territorio della Puglia e del Salento è tra quelli col più alto tasso di emissioni di gas serra in Italia, dunque tra i contesti climatici peggiori;
- perché, sul territorio della Puglia e del Salento, alcune aree, come Taranto e Brindisi, città deputata ad essere addirittura la "*capitale del gas*", sono tra quelle più inquinate d'Italia<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> [https://www.sanita.puglia.it/web/csa/news-in-primo-piano\\_det/-/journal\\_content/56/890301/presentazione-studio-epidemiologico-brindisi-analisi-degli-effetti-di-salute-delle-emissioni-inquinanti-](https://www.sanita.puglia.it/web/csa/news-in-primo-piano_det/-/journal_content/56/890301/presentazione-studio-epidemiologico-brindisi-analisi-degli-effetti-di-salute-delle-emissioni-inquinanti-) (consultato il 29.9.2021).

La mappa che segue, tratta dal *Report 2021* di “*Italy for climate*”, intitolato *La corsa delle Regioni verso la neutralità climatica*, evidenzia la condizione critica dell’intera Regione Puglia e del Salento, in ordine alle emissioni pro capite di CO<sub>2</sub> equivalente per abitante.



### IL GASDOTTO TAP “NEMICO DEL CLIMA” AUTORIZZATO SENZA VALUTAZIONI DI RISCHIO CLIMATICO

Questa negligenza statale è emersa con tutta evidenza nel processo di autorizzazione del primo dei gasdotti del nuovo “*Hub del gas*” nel Salento: il gasdotto TAP (Trans-Adriatic Pipeline).

Il gasdotto è stato censito dall’organizzazione ambientalista “Legambiente” come “nemico del clima”.

Esso, in effetti, costituisce il punto di avvio di un’operazione molto complessa e articolata di “metanizzazione” dell’energia come forma di “decarbonizzazione”, realizzando così uno scenario definito di “ingiusta transizione”.

Tuttavia, che il metano non sia la soluzione all’emergenza climatica, ma parte del problema, è un fatto acquisito alle conoscenze scientifiche e agli scenari di contrasto all’emergenza climatica in atto, come si desume, tra le tante fonti, dal *Global Methane Assessment: Benefits and Costs of Mitigating Methane Emissions* dell’UNEP/CCAC.

Ma quello che contraddistingue l’azione dello Stato italiano è di autorizzare tutte le infrastrutture costitutive dell’ “*Hub del gas*” **senza alcuna valutazione di rischio climatico e di compatibilità con gli scenari dell’Accordo di Parigi**. Questa omissione di valutazione è stata scoperta dai cittadini salentini con l’esercizio del loro diritto di informazione proprio nei riguardi del procedimento autorizzativo del gasdotto TAP [cfr. Allegato 2].

In ragione di questa scoperta, è stato attivato un contenzioso amministrativo presso il TAR del Lazio, sezione di Roma, per illegittimità delle proroghe di realizzazione del gasdotto TAP nell’ignoranza

assoluta della compatibilità climatica dell'infrastruttura in presenza dell'emergenza climatica. Il giudizio è pendente.

### CRIMINALIZZAZIONE DEI DIFENSORI AMBIENTALI E VIOLAZIONE DEL DIRITTO UMANO AL CLIMA STABILE E SICURO

I cittadini e le associazioni del Salento che hanno denunciato pubblicamente le negligenze climatiche dello Stato italiano e si sono opposte e si oppongono alla edificazione del territorio del Salento come “*Hub del gas*” hanno sempre agito esplicitamente ispirandosi alla “**Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti**”, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 8 marzo 1999 con Risoluzione 53/144, in particolare all'art. 6 lett. a (Clausola di effettività della conoscenza e informazione) insieme a

- le linee nn. 45 e 46 delle “**Linee guida sulla Protezione dei Difensori dei Diritti Umani**” dell'OSCE,
- l'art. 6 lett. a) punto ii) della “**Convenzione Quadro della Nazioni Unite sul cambiamento climatico**” (UNFCCC) del 1992, nella parte in cui riconosce il diritto del pubblico alle informazioni sui cambiamenti climatici e i relativi effetti;
- l'art. 6 del Regolamento UE n. 1367/2006, così come interpretato dalla Corte di Giustizia UE nella qualificazione dell'interesse pubblico a identificare la pericolosità anche solo potenziale delle emissioni.

Lo Stato non ha mai fornito indicazioni e informazioni sulla compatibilità climatica delle infrastrutture costitutive dell' “*Hub del gas*”.

Ma non solo. Le iniziative e attività dei cittadini e delle associazioni sono state oggetto di una sistematica azione di stigmatizzazione negativa e di vera e propria criminalizzazione, tanto da indurre a procedere alla **segnalazione presso l'OCSE**, con un apposito *Dossier* [cfr. Allegato 3].

In questo modo, standard minimi di diligenza statale nel dovere di trasparenza e informazione sull'emergenza climatica e la compatibilità delle decisioni pubbliche al suo interno, sono stati totalmente disattesi<sup>7</sup>.

Ma questo significa anche che **lo Stato italiano**, nella sua volontà di ergere un territorio vulnerabile e fragile a “*Hub del gas*” senza alcuna valutazione del rischio climatico, **non prende sul serio la stratta correlazione tra emergenza climatica e diritti umani**, correlazione insistentemente richiamata dall'ONU<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Nel conteso europeo, questi standard minimi di diligenza e trasparenza possono essere riassunti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, la quale ha più volte riconosciuto che gli obblighi positivi degli Stati, ai sensi degli articoli 2 e 8 della CEDU, hanno anche un contenuto procedurale (*Hutton* § 99, *Kolyadenko* § 203, *Oneryildiz* § 118, *Taskin* § 118) e ha altresì specificato che la condotta dello Stato integra la violazione soprattutto dell'art. 8, allorché lo Stato non abbia condotto studi sufficienti per valutare i rischi di un'attività potenzialmente pericolosa e gli individui interessati dalla decisione in questione non siano stati forniti di informazioni pertinenti, appropriate e necessarie (*Tatar* § 124 e 122, *Vilnes, Harby e Maile* § 245, *Di Sarno* § 107, *Giacomelli* § 83, *Taskin* § 119).

<sup>8</sup> Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti documenti: *Joint Statement on Human Rights and Climate Change*, del 2019; *Human Development and the Anthropocene*, del 2020; *Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change*, del 2021; *Making Peace with Nature*, del 2021 (consultati tutti il 29.9.2021).

Lo stesso **diritto umano al clima stabile e sicuro**, come preconditione necessaria per garantire nel tempo tutti gli altri diritti umani, è estraneo alle decisioni politiche dello Stato italiano nell'era dell'emergenza climatico.

In pratica, lo Stato italiano agisce in quella prospettiva di **indifferenza verso il futuro**, che la [Corte costituzionale tedesca](#), in una epocale decisione in tema appunto di emergenza climatica e diritti umani, ha definiti inaccettabile e incostituzionale, in quanto si traduce in una «*effetto di interferenza anticipata*» sulle libertà individuali delle generazioni future, per cui «*non si deve permettere alla generazione attuale*» di agire nell'indifferenza verso l'emergenza climatica, «*sostenendo così uno sforzo minimo di riduzione*», che imporra «*alle generazioni successive un drastico onere di riduzione, esponendo le loro vite a perdite globali delle libertà fondamentali*».

**I cittadini e le associazioni del Salento si sono opposti e si oppongono al gasdotto TAP e all'intero progetto dell' "Hub del gas", in nome di questo principio irrinunciabile di equità intergenerazionale, a costo di continuare a essere criminalizzati e privati dei loro diritti di informazione.**

30 settembre 2021

MICHELE CARDUCCI  
michele.carducci@unisalento.it

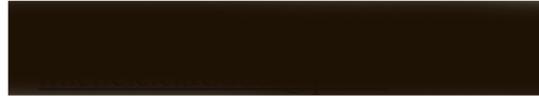
**DOCUMENTI ALLEGATI:**

- 1) *Osservazioni al PNIEC italiano*
- 2) *Dichiarazione di assenza di valutazione climatica del gasdotto TAP*
- 3) *Defend the defenders of the Earth: a dossier on the Repression of the Salentinian Movements*



*Ministero dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio e del Mare*  
DIREZIONE GENERALE PER IL CLIMA E L'ENERGIA  
Il Direttore Generale

Al



e, p.c. al Capo dell'Ufficio Legislativo  
Avv. Amedeo Speranza  
SEDE

Capo della Segreteria Tecnica  
Dott. Tullio Berlinghi  
SEDE

Segretario Generale  
Dott.ssa Silvana Riccio  
SEDE

Direttore Generale della DG DVA  
Dott. Giuseppe Lo Presti  
SEDE

**Oggetto:** Istanza di accesso civico generalizzato del 17.11.2018, protocollata in ingresso con il n. 12167/CLE del 19.11.2018, di Cittadini e 56 Associazioni del Salento alla Direzione CLE, per richiesta documenti istruttori elaborati nella verifica della conformità climatica del progetto di gasdotto denominato TAP o eventuale orientamento informativo – Riscontro istanza.

Con riferimento all'istanza in oggetto, si comunica che questa Direzione Generale non è in possesso dei documenti ivi citati non essendo mai pervenuta alcuna richiesta di valutazione in merito, né la scrivente è in grado di fornire elementi in merito agli altri quesiti posti.

Renato Grimaldi  
GRIMALDI RENATO  
MINISTERO DELL'AMBIENTE  
DIRETT. GEN.LE  
29.11.2018 18:00:58 CET



## Modulo per la presentazione delle Osservazioni per i piani/programmi/progetti sottoposti a procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale

### Presentazione di osservazioni relative alla procedura di:

X Valutazione Ambientale Strategica (VAS) – art.14 co.3 D.Lgs.152/2006 e s.m.i.

#### I Sottoscritti avvocati

- prof. Michele Carducci, [REDACTED]

- Raffaele Cesari, [REDACTED]

- Elena Papadia, [REDACTED]

- Luca Saltalamacchia, [REDACTED]

coordinati nella Rete *“Legalità per il clima: rete di informazione, formazione e difesa climatica e analisi ecologica del diritto”*,

in nome proprio nonché congiuntamente in nome e per conto del seguente pubblico  
(86 tra associazioni, comitati, gruppi e movimenti)

1. ISDE Italia, Associazione Medici per l’Ambiente, [REDACTED] Via XXV Aprile, 34/3° piano, in persona del suo legale rappresentante Dott. Roberto Romizi, nato ad Arezzo il 25 novembre 1953 e ivi residente in [REDACTED]

2. A Sud Onlus, [REDACTED]

3. Associazione “Coordinamento Nazionale No Triv”, [REDACTED]

4. “GRASP (Groups of Relational Action for Solidarity and Participation) the Future Life Environment”, [REDACTED]

5. Associazione “Bianca Guidetti Serra-Puglia” APS, [REDACTED]

7. Associazione “Circolo Culturale e del commercio equo e solidale Chaikhana” APS, [REDACTED]

8. “Comitato Abruzzese Difesa Beni Comuni”, [REDACTED]

9. Associazione “Armonia degli Opposti”, [REDACTED]

10. Fondazione Capta Onlus, [REDACTED]

11. "Movimento No Tap", [REDACTED]
12. "Movimento Mamme No Tap", [REDACTED]
13. "Movimento No Tap della Provincia di Brindisi", [REDACTED]
14. "Comitato No Tap-Salento", [REDACTED]
15. "Comitato No TAP Martano", [REDACTED]
16. Associazione "Punto e a capo", [REDACTED]
17. Associazione "Terra Mia", [REDACTED]
18. "RASPA - RASPA Rete Autonoma Sibaritide e Pollino per l'Autotutela", [REDACTED]
19. "Coordinamento Regionale Acqua Pubblica di Basilicata", [REDACTED]
20. Associazione "Mujmuné-a sud di nessun nord", [REDACTED]
21. Associazione "FareAmbiente Laboratorio-Galatina Noha", [REDACTED]
22. Associazione di volontariato "Dalla parte dei più Deboli", [REDACTED]
23. Associazione "Spazi Popolari", [REDACTED]
24. Gruppo "Fuoritempo", [REDACTED]
25. "Confederazione Cobas Siracusa", [REDACTED]
26. Gruppo "AlterPiana Firenze-Prato-Pistoia. Azioni e progetti degli abitanti per un nuovo ambiente di vita", [REDACTED]
27. Associazione "Officine Cittadine", [REDACTED]
28. "SoS Costa Salento", [REDACTED]
29. Associazione "Biblioteca di Sarajevo", [REDACTED]
30. Associazione "Comitato S.S. 275", [REDACTED]
31. Associazione "Nuova Messapia", [REDACTED]
32. Associazione "Terra d'Egnazia", [REDACTED]
33. Associazione "Amici di Snoopy", [REDACTED]

34. Associazione “Casa del Popolo”, [REDACTED]
35. Associazione “Collettiva TFQ Brindisi”, [REDACTED]
36. “Comitato No al Carbone. A difesa dall’inquinamento ambientale ed a tutela della salute”, [REDACTED]
37. Associazione “WWF Brindisi”, [REDACTED]
38. Associazione “La Basilicata Possibile”, [REDACTED]
39. Associazione per la “Tutela della Salute e dell’Ambiente di Basilicata EHPA”, [REDACTED]
40. Associazione “Cittadini e lavoratori liberi e pensanti” APS, [REDACTED] Via F. Cavallotti, 101, in persona del legale rappresentante Simona Fersini, nata a Taranto il 14 aprile 1972 e ivi residente in Via Ancona 23/a.
41. “Diritto Diretto Onlus”, [REDACTED]
42. Associazione “Liberiamo la Basilicata”, [REDACTED]
43. “Pro Rights. Professionisti per la promozione e protezione dei diritti fondamentali”, [REDACTED]
44. “ComitatoNoGalsi”, in persona del legale rappresentante Antonio Muscas, nato a nato a Cagliari, 23 settembre 1969 e residente in a Villacidro (VS) alla Via scalette Umberto I n. 5 [REDACTED]
45. Associazione “Cagliari SocialForum”, in persona del legale rappresentante Giorgio Canetto nato a Cagliari, l’11 dicembre 1947 e residente a Monserrato (CA) in Via Capo sandalo, 8 [REDACTED]
46. Associazione “Salento Km0” e Rete di 40 Associazioni aderenti nel territorio del Salento [REDACTED]
47. Dott. Graziano Giampaolo Petrachi, [REDACTED]

ulteriori Cittadini attivi partecipanti alle iniziative, in forza dell’art. 118 ult. comma Cost. it.,

#### **premess**

- che i sottoscritti, personalmente e congiuntamente con le Associazioni, i Comitati e Movimenti assistiti, agiscono nel presente atto in conformità con la Costituzione e le leggi italiane ma anche in attuazione degli standard di tutela loro riconosciuti dai Trattati europei e internazionali, oltre che dalla *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti*, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 53/144, 8 marzo 1999, e delle *Linee guida sulla Protezione dei Difensori dei Diritti Umani dell’OSCE*, nello specifico riferimento alla tutela del diritto alla informazione ambientale (già riconosciuto dalla Convenzione di Aarhus e dai Reg. UE 1367/2006 e 347/2013) e all’accesso alle fonti a base di dichiarazioni e impegni pubblici resi da organi e rappresentanti delle istituzioni, in nome del diritto all’informazione e del diritto umano al clima come riconosciuto da Convenzioni e Accordi internazionali, dall’Accordo di Parigi del 2015 e tematizzato nei contenuti da Agenzie e Istituzioni dell’ONU, in adempimento anche del *Considerando n. 45* del Regolamento UE 2018/1999.

#### **PRESENTANO**

ai sensi del D.Lgs.152/2006, le **seguenti Osservazioni** al

X Piano/Programma, sotto indicato

## ***PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E PER IL CLIMA***

### **OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI**

X Aspetti di carattere generale:

- *sull'assenza dell'approccio ecosistemico*

X Aspetti programmatici:

- *sull'assenza di coordinamento e coerenza tra PNIEC e Strategie nazionali sullo "Sviluppo sostenibile per i 17 SDGs ONU 2030", sulla "Tutela della biodiversità", su "Diritti umani e imprese", sulla "Strategia nazionale adattamenti climatici"*

X Aspetti progettuali:

- *sulla mancata considerazione del nesso tra cambiamenti climatici, fonti di energia e "determinanti della salute pubblica", pur indicati dall'OMS e dall'ISS*

X Aspetti ambientali:

- *sull'assenza di analisi dello specifico impatto climatico del Piano rispetto al "Carbon Budget" residuale per l'Italia e alla finestra temporale del 2030, indicata sia dai 17 SDGs sia dal Report IPCC-ONU di ottobre 2018, e accolta dall'Italia nella sua adesione agli uni e all'altro.*

X Altro:

- *sull'assenza di considerazione della responsabilità civile extracontrattuale e costituzionale dello Stato nell'adempimento corretto e in buona fede (ai sensi dell'art. 2 e 28 della Costituzione italiana, del Codice civile e del Codice dell'Ambiente italiani, della Convenzione di Vienna sulla interpretazione dei Trattati, della Convenzione di Aarhus e dei Trattati europei) dei propri doveri di protezione e di miglioramento ambientale anche futuro, per la tutela dli diritto umano al clima sicuro, dei diritti fondamentali alla informazione ambientale e del diritto alla scienza, di cui all'art. 8 del Regolamento UE 2018/1999;*
- *sulla obbligatoria considerazione degli esiti della chiusura della indagini penali su TAP per violazione del diritto ambientale europeo sugli impatti cumulativi interni ed esterni, diretti e indiretti dell'opera, ai fini del miglioramento della tutela dell'ambiente presente e futuro;*
- *necessità, per dovere costituzionale ex art. 2 Cost., che il PNIEC dichiari l'emergenza climatica a tutela del diritto umano al clima sicuro.*

### **ASPETTI AMBIENTALI OGGETTO DELLE OSSERVAZIONI**

X Atmosfera

X Ambiente idrico

X Suolo e sottosuolo

X Rumore, vibrazioni, radiazioni

X Biodiversità (vegetazione, flora, fauna, ecosistemi)

X Salute pubblica

X Beni culturali e paesaggio

X Monitoraggio ambientale

X Altro: - *rischio concreto di "cattura del regolatore" da parte degli interessi privati fossili, nonostante accertamenti giudiziali conclusi su violazioni di norme europee che ricadono sulla legittimità, correttezza e buona fede dei contenuti del PNIEC; - rischio di non garantire la effettività nel tempo di uno "spazio operativo sicuro" per i diritti delle attuali e future generazioni, in presenza di processi accelerativi di cambiamento climatico, a garanzia del perseguimento effettivo dello sviluppo sostenibile; - violazione del Regolamento UE 2018/1999, in particolare nei Considerando nn. 25 e 45 nonché degli artt. 8 e 39.*

## **INDICE DELLE OSSERVAZIONI**

1. *Premessa: la natura di “Costholder” dei proponenti le Osservazioni e gli equivoci del PNIEC ai sensi dell’art. 1989 Cod. civ. con riguardo al metano.*
  2. *I contenuti squilibrati e “sproporzionati” del PNIEC e il carattere dirimente della carenza di approccio ecosistemico.*
  3. *Assenza di confronto con le fonti di lotta ai cambiamenti climatici e grave elusione sulla vulnerabilità climatica dell’Italia.*
  4. *Le insufficienze generali eccipite sul PNIEC e la Nota n. 35 “atti dell’Unione europea” del Servizio Studi del Senato.*
  5. *Le lacune costitutive del PNIEC, tra Raccomandazioni UE e nostre ulteriori considerazioni:*
    - a. *contenuti di “annuncio”, invece che di pianificazione,*
    - b. *assenza di valutazione degli impatti cumulativi dell’intero sistema economico e sociale (non solo energetico) italiano nel dilemma temporale della “emergenza climatica”,*
    - c. *mancata considerazione del “Carbon Budget” e della finestra temporale del 2030, quali variabili determinanti dell’efficacia ed effettiva praticabilità in 10 anni del PNIEC, con violazione del principio di “sviluppo sostenibile” e illogicità manifesta,*
    - d. *impossibilità di valutare la variabile determinante della situazione del sito di Taranto, in assenza di parametri di “Carbon Budget”,*
    - e. *errore manifesto di valutazione dei fatti, alla luce della scienza, con riguardo al gas quale effettiva “soluzione ponte” per una transizione energetica senza pericoli climatici, con conseguenti*
      - i. *assenza di valutazione del rischio di traduzione di nuovi gasdotti in “Stranded Asset”, nel rischio della “bolla di carbonio” ed eventuale traduzione del PNIEC in illegittimo “aiuto di Stato”,*
      - ii. *assenza di valutazione e quantificazione dei costi sociali a carico del pubblico italiano (i “Costholder”) e dell’ambiente,*
    - f. *inosservanza dei doveri di informazione basati sulla scienza, da parte dello Stato-comunità verso il proprio pubblico, dei doveri di protezione e miglioramento della salute pubblica e dell’ambiente, da parte dello Stato-apparato nei suoi adempimenti in buona fede degli obblighi internazionali sottoscritti o deliberati, dei doveri di correttezza e buona fede dello Stato-socio nei riguardi del ruolo delle imprese pubbliche e delle società, da lui controllate, per il concorso alla lotta ai cambiamenti climatici.*
  6. *Ulteriori variabili da considerare per scongiurare la “cattura del regolatore” dello Stato italiano a favore delle imprese fossili ed evitare condotte riconducibili all’art. 328 Cod. pen.*
  7. *Obbligo euro-unitario di espunzione dal PNIEC della previsione dell’opera TAP, per accertata violazione del diritto europeo in tema di mancata valutazione degli impatti cumulativi diretti e indiretti, interni ed esterni nella VIA, al fine di scongiurare la illegittimità consequenziale del Piano come illecito extracontrattuale da violazione del diritto europeo e violazione del “neminem laedere”.*
  8. *Conseguenze di incostituzionalità e illegittimità euro-unitaria del PNIEC, nel caso di persistenti inerzie dello Stato italiano per:*
    - *violazione dei diritti fondamentali e umani richiamati dal Considerando n. 45 del Regolamento UE 2018/1999,*
    - *violazione complessiva del Regolamento UE 2018/1999,*
    - *assenza-elusione dell’approccio ecosistemico,*
    - *mancata quantificazione del “Carbon Budget” nel territorio italiano,*
    - *conferma della confessione pubblica di “cattura del regolatore” da parte di TAP e indifferenza per l’accertamento penale dell’assenza della valutazione degli impatti cumulativi di tale opera.*
  9. *Necessità che il PNIEC contenga la presa d’atto dello scenario di “emergenza climatica” in nome dei “Costholder” di FFF e dei diritti umani di cui al Considerando n. 45 del Regolamento UE 2018/1999.*
  10. *Obbligo di comunicazione ai sensi dell’art. 10 del Regolamento UE 2018/1999.*  
*Allegati.*
-

**1. Premessa: la natura di “Costholder” dei proponenti le Osservazioni e gli equivoci del PNIEC ai sensi dell’art. 1989 Cod. civ. con riguardo al metano**

I sottoscrittori delle presenti *Osservazioni*, personalmente in nome proprio e congiuntamente con le associazioni, i Comitati, i Gruppi e i Movimenti indicati, operano nella veste di difensori dei diritti umani e ambientali, legittimati dalla “*Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti*”, adottata con Risoluzione n. 53/144 dell’Assemblea generale nel 1999, quale “interpretazione autentica” delle modalità di attuazione effettiva dei diritti umani riconosciuti dai trattati internazionali e dagli altri strumenti internazionali. Tale “*Dichiarazione*”, oltre che essere stata votata dall’Italia, è stata anche fatta propria dalle “*Linee Guida OSCE*” sulla difesa dei diritti umani in Europa. Il recente *Rapporto speciale “National Context and Human Rights Defenders”* lo ricorda inequivocabilmente inserendo, tra l’altro, proprio l’Italia nel “*Global Survey*”. Tale “*Dichiarazione*” è inoltre inequivocabilmente assunta a parametro della difesa dei diritti ambientali delle persone come “*Costholder*” e non “*Stakeholder*”.

I sottoscrittori richiamano in particolare le seguenti disposizioni, di cui deve tener conto il PNIEC:

Art. 1: «*Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale*».

Art. 2: «*I. Ogni Stato ha la responsabilità primaria ed il dovere di proteggere, promuovere ed attuare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, tra l’altro, intraprendendo le misure necessarie per creare tutte le necessarie condizioni sociali, economiche, politiche e di altro genere, come pure le garanzie legali richieste per assicurare che tutte le persone sotto la sua giurisdizione, individualmente ed in associazione con altri, possano godere tutti quei diritti e quelle libertà nella pratica.*

2. *Ogni Stato deve intraprendere ogni misura legislativa, amministrativa o di altro genere che possa essere necessaria per assicurare che i diritti e le libertà di cui alla presente Dichiarazione, siano effettivamente garantiti*».

Art. 3: «*Il diritto interno coerente con la Carta delle Nazioni Unite e con gli altri obblighi internazionali dello Stato nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce la cornice giuridica al cui interno le libertà fondamentali e i diritti umani devono essere attuati e goduti ed al cui interno le attività per la promozione, la protezione e l’effettiva realizzazione dei diritti e libertà di cui alla presente Dichiarazione devono essere condotte*».

Art. 4 – «*Nulla nella presente dichiarazione deve essere interpretato in modo da danneggiare o contraddire i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite o da restringere o derogare le norme della Dichiarazione universale dei diritti umani, dei Patti internazionali sui diritti umani e degli altri strumenti ed impegni internazionali applicabili in questo campo*».

Art. 10 – «*Nessuno deve partecipare, con atti o omissioni, alla violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali*» [enfasi ns].

Pertanto, i sottoscrittori si rappresentano e si pongono di fronte allo Stato, redattore del PNIEC, non come “*Stakeholder*”, portatori di interessi, bensì come “*Costholder*”, ossia parte di quella umanità “*preoccupata*” dai cambiamenti climatici – come recita il *Preambolo* dell’Accordo di Parigi – colpita dai costi ecosistemici che qualsiasi decisione di politica energetica produce nell’era dell’ “*emergenza climatica*”: “*emergenza climatica*”, ufficialmente riconosciuta dal Presidente della Repubblica italiana, dato che, come si legge nei suoi appelli ufficiali sottoscritti con altri capi di Stato, questa attuale è l’ultima generazione in grado di intervenire sul controllo del fenomeno<sup>1</sup>.

I sottoscrittori, pertanto, chiamano a responsabilità il Governo, affinché – avendo esso giurato fedeltà alla Costituzione – si faccia carico della inedita condizione in cui versa l’umanità e proceda con una pianificazione risolutiva della “*emergenza climatica*”, a partire dalla constatazione che, in tale emergenza, l’umanità tutta, dunque qualsiasi “*pubblico*”, non si differenzia per essere uno “*Stakeholder*” separato dagli altri per ragione di interesse, bensì per rappresentare una parte di realtà di “*Costholder*”, colpita e sempre più vulnerata, nel presente e nel futuro, dall’inedito fenomeno dei cambiamenti climatici antropogenici.

---

<sup>1</sup> Cfr., da ultimo, la “*Iniziativa per una maggiore ambizione climatica*” in [https://www.quirinale.it/elementi/36746?fbclid=IwAR0tGFtztYQ5gjpKH1uAZ9BBqH\\_7lltNOSv0HhfuLEFUxHQ2KF2R47ckcwA](https://www.quirinale.it/elementi/36746?fbclid=IwAR0tGFtztYQ5gjpKH1uAZ9BBqH_7lltNOSv0HhfuLEFUxHQ2KF2R47ckcwA)

Se si prescinde da questa considerazione, legittimata dal *Preambolo* dell'Accordo di Parigi in cui si parla dei cambiamenti climatici come “*preoccupazione comune dell'umanità*”, qualsiasi pianificazione risulterà viziata da falsa rappresentazione della realtà.

Purtroppo, il PNIEC, così come redatto, manifesta totale indifferenza a questa cruda realtà.

Non discute di “emergenza climatica”, come se il contesto fosse “normale”, come se la pianificazione energetica fosse una libera mera riconversione di processi e non invece una urgente e impellente necessità di radicale cambiamento determinato dai fatti dei cambiamenti climatici, come se la migliore soluzione energetica fosse da realizzare nel bilanciamento di interessi di “*Stakeholder*” e non nella comunanza di destino di “*Costholder*”, come impone l'Accordo di Parigi.

Non a caso, il PNIEC tace totalmente sui diritti e sull'impatto delle scelte energetiche sulla effettività dei diritti (nonostante i richiami meramente ricognitivi del “*Rapporto ambientale*”), preoccupandosi solo di elementi economici e di salvaguardia di interessi economici, così confessando di atteggiarsi esplicitamente “*Marked Oriented*”, invece che “*Human and Nature Oriented*” (nonostante il “*Rapporto ambientale*”, che tuttavia indica “intenzioni” di tutela, non analisi prognostiche di effettiva tutela dei diritti, a partire dalla salute).

Eppure, l'approccio “*Human and Nature Oriented*” (che altro non è che la declinazione costituzionale dell'“approccio ecosistemico”) è preteso esplicitamente dal Regolamento UE 2018/1999, sia nei *Considerando nn. 25 e 45* che negli artt. 8 e 39.

Con questa lacuna di prospettiva, il PNIEC, così come redatto, è pericoloso e rischioso, perché fondamentalmente inutile, surreale nelle sue proiezioni temporali decontestualizzate dalla situazione di “emergenza climatica” in atto, indifferente all'autorevole presa di posizione del Presidente della Repubblica, quale rappresentante dell'unità nazionale.

Le cinque tematiche del PNIEC (decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività) non sono banali strumenti di politica economica; sono strumenti di lotta ai cambiamenti climatici.

Di conseguenza, esse dovrebbero essere declinate nel quadro,

- dell'obiettivo 13 (e di tutti gli altri) dei SDGs ONU al 2030, come richiesto dal *Considerando n. 25* del Regolamento UE 2018/1999,
- degli obiettivi e dei metodi indicati dall'Accordo di Parigi del 2015,
- della finestra temporale al 2030, indicata dal Report di ottobre 2018 dell'IPCC;

tutti obiettivi accolti e sottoscritti dall'Italia.

Il PNIEC equivoca del tutto pure il concetto di “efficienza energetica”, parametrandola economicisticamente solo al fabbisogno di consumo, quando invece l'efficienza energetica è ormai parametrata alla sua sostenibilità rispetto agli obblighi di mitigazione climatica delle politiche statali.

Da questo enorme equivoco nasce il *favor* – privo di qualsiasi fondamento scientifico perché non più condiviso dalla scienza – per il fossile, quale soluzione al problema del cambiamento climatico, pur essendone causa determinante.

Si spiegano così le promesse al pubblico contraddittorie e concettualmente illogiche e schizofreniche dei rappresentanti del Governo e del PNIEC stesso:

- in esse, si riconosce che gli interventi necessari per la crescente decarbonizzazione del sistema richiedono impianti e infrastrutture che possono avere impatti ambientali, ma nulla si dice di tali impatti;
- in esse si accetta la permanenza di sussidi fossili, dichiaratamente indicati “dannosi all'ambiente”;
- in esse si riconosce di non aver mai valutato l'utilità climatica di nuove infrastrutture fossili, come i nuovi gasdotti, ma di puntare su tali nuove infrastrutture per lottare contro i cambiamenti climatici;
- in esse si parla di eliminazione del carbone nella produzione energetica entro il 2025, ma nel contempo si prevede un aumento di utilizzo del gas metano, senza alcuna valutazione comparativa secondo le metriche di CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub>, pur indicate dall'IPCC e gli studi scientifici sul cosiddetto processo di “*Methane Time Bomb*” (che andrebbe tematizzato in base al principio di precauzione).

Proprio sullo specifico profilo del metano, poi, il PNIEC contiene promesse – rilevanti ai sensi dell'art. 1989 Cod. civ. – del tutto inverosimili e altamente improbabili, alla luce delle acquisizioni scientifiche mondiali.

Dal punto di vista scientifico, infatti, è ormai ampiamente superato il dibattito sul fatto che il gas metano sia una fonte utile alla transizione energetica verso le rinnovabili. I motivi sono sia di natura “chimica” che economico-strategica, rispetto proprio allo scenario di “emergenza climatica” in cui versa il pianeta Terra<sup>2</sup>.

Da un punto di vista prettamente climatico, tenuto conto di tutto il ciclo produttivo, il metano è veramente di aiuto nel sostituire petrolio e carbone e portarci verso l’era del “rinnovabili al 100%”? Com’è fatto notorio, il metano è un gas serra molto più potente della CO<sub>2</sub> specialmente su tempi brevi (quindi proprio rispetto alle metriche dell’IPCC al 2030, che il PNIEC ignora, pur essendo state, tali metriche, approvate dai rappresentanti del Governo italiano): oltre 80 volte nei primi 20 anni dalla sua dispersione in atmosfera (oltre al fatto altrettanto notorio che le cosiddette “perdite” di gas nel ciclo produttivo sono sistematiche e costanti).

Da ultimo, ce lo ricorda un’analisi di *ASPO Italia* (Associazione per lo Studio del Picco del Petrolio), intitolata “*Il metano rema contro*”<sup>3</sup>, citando altresì uno studio della Cornell University, che ha rivisto il peso delle principali cause nel recente aumento delle emissioni di metano. Ebbene, secondo questo studio, i principali responsabili non sarebbero le sorgenti biogeniche, come si credeva fino a poco tempo fa (zone umide, animali, discariche), ma i combustibili fossili.

Del resto, da tutta la letteratura scientifica si desumono sempre tre costanti sul metano:

- si parla spesso di “perdite fuggitive” del metano, ma in realtà tali perdite non sono “fuggitive”, giacché esse rappresentano un modo di funzionare tipica dell’industria estrattiva, di trasporto e di trattamento del gas, che sottovaluta questo problema, per non assumersi costi di controllo – pur possibile – che renderebbero meno competitiva questa risorsa, scaricando sulla comunità gli effetti di climalterazione conseguenti;
- il *Report* dell’ottobre 2018 dell’IPCC, pretermesso deliberatamente dal PNIEC, ha, fra le altre analisi, notato che il sistema climatico reagisce più prontamente a riduzioni della componente metano rispetto alla componente CO<sub>2</sub>, e che tale fenomeno offre dunque la possibilità di avere effetti di mitigazione climatica più rapidi e sicuri, in entrambe le direzioni: il che significa che ridurre CH<sub>4</sub> è indispensabile quanto ridurre la CO<sub>2</sub>, sicché il CH<sub>4</sub> non è affatto il ponte per ridurre la CO<sub>2</sub>;
- le emissioni di metano sono in costante e rapido aumento anche a causa dello stesso processo di riscaldamento globale, a partire dallo scioglimento del *Permafrost*.

Il metano, quindi, non è un “ponte”, ma un “rischio aggiuntivo”.

Esso, di riflesso, andrebbe tematizzato dal PNIEC nell’ambito come minimo del principio di precauzione e, ancor meglio (date le acquisizioni scientifiche), del principio di prevenzione. Infatti, proprio ai principi di precauzione e prevenzione come interpretati dalla giurisprudenza euro-unitaria, il rischio metano, ormai neppure più oggetto di dubbio o incertezza scientifica, andrebbe comunque evitato.

Il PNIEC, invece, sembra proiettarsi in una realtà indifferente a queste acquisizioni scientifiche, tributando fiducia al fossile CH<sub>4</sub> per la soluzione del fossile CO<sub>2</sub>, per di più senza nulla argomentare né in termini di confutazione scientifica né in termini di rispetto dei principi di precauzione e prevenzione.

Ignorando la scienza, il PNIEC mente sui rischi del metano, formulando una promessa al pubblico italiano di soluzione del problema delle emissioni, colposa e omissiva sul fronte dei rischi – scientificamente accertati e più che probabili – di affidamento sul CH<sub>4</sub>.

In definitiva, il quadro del PNIEC, che è pur sempre atto sottoposto ai parametri dell’art. 97 Cost., sfugge alle più banali rappresentazioni della imparzialità (dato il *favor* esplicito al fossile CH<sub>4</sub> pur altrettanto esplicitamente dichiarato rischioso e dannoso per la lotta ai cambiamenti climatici) e del buon andamento (dato la volontaria esclusione delle acquisizioni della migliore scienza mondiale sulla inutilità climatica di nuove infrastrutture fossili e sulla necessità di perseguire approcci scientificamente documentati, accessibili e verificabili dal pubblico).

Giova ricordare che tutte queste dichiarazioni del Governo, in quanto rese in sedi pubbliche sia attraverso atti costituzionali, come le risposte al sindacato parlamentare, sia attraverso dichiarazioni di esponenti vincolati al giuramento ex art. 93 Cost., sia attraverso documenti come il PNIEC, costituiscono “informazione ambientale”

<sup>2</sup> Cfr., tra gli innumerevoli e tra i più recenti, T. Traber, H.-J. Fell, *Natural Gas Makes No Contribution to Climate Protection*, Berlin, EWG, 2019.

<sup>3</sup> <https://www.aspoitalia.it/>

nei termini ammessi dalla Convenzione di Aarhus, vincolante lo Stato italiano, con gli effetti di cui all'art. 1989 Cod. civ.

## 2. I contenuti squilibrati e “sproporzionati” del PNIEC e il carattere dirimente della carenza di approccio ecosistemico

Il PNIEC è stato pubblicamente presentato come conforme alle indicazioni della Unione europea. Tale conformità, però, è risultata solo di carattere redazionale, e neppure del tutto, come si evince dalle Raccomandazioni della Commissione europea del 18 giugno 2019.

Il PNIEC risulta viziato dalla debolezza del suo approccio metodologico, con la conseguenza di determinare l'impossibilità di verificare pienamente la solidità della valutazione di impatto di qualsiasi misura o politica od obiettivo, ivi previsti (in realtà meramente accennati).

La censura di assenza dell'approccio ecosistemico identifica il *punctum dolens* più importante, espresso proprio dalle Raccomandazioni europee: una lacuna grave, perché da essa dipende la credibilità del metodo di previsione del Piano. All'assenza di approccio ecosistemico, poi, si aggiunge l'assenza di calcolo del “*Carbon Budget*” residuo per l'Italia rispetto alla finestra temporale del 2030, indicata – e dall'Italia accettata – nel Report di ottobre 2018 dell'IPCC.

Con simili lacune, il vizio di “erronea valutazione dei fatti”, notoriamente rilevante come illecito europeo, non viene affatto scongiurato.

Com'è noto, l'approccio ecosistemico corrisponde al miglior metodo scientifico per garantire lo “sviluppo sostenibile”. Infatti, l'*Ecosystem Based Approach (EBA)*, tradotto in italiano come “approccio ecosistemico”, è stato formalizzato inizialmente da R. Edward Grumbine<sup>4</sup>, in termini di gestione delle risorse e degli ecosistemi, che integra la conoscenza scientifica delle relazioni ecologiche nell'ambito di un complesso quadro di aspetti sociali e politici e di valori, verso l'obiettivo generale della protezione dell'integrità degli ecosistemi in una prospettiva di lungo termine. Esso, quindi, non ha funzioni di preservazione della natura in sé, bensì di deliberazione e informazione sull'utilizzo sostenibile di beni, servizi e risorse ecosistemiche. Tale approccio è stato fatto proprio dalle fonti normative internazionali di diritto ambientale e climatico (da ultimo, dall'Accordo di Parigi sull'accesso equo allo sviluppo sostenibile e dai 17 SDGs 2030 ONU). È stato fatto proprio pure da tutto il diritto ambientale europeo, a partire dai Trattati. Per questo, esso è stato trasfuso anche in Italia, con vari articoli del D. lgs. 152/2006 (d'ora in poi Cod. amb.), a partire dal “principio dello sviluppo sostenibile”, di cui all'art. 3-*quater* (dove, tra l'altro, si impone che l'azione ambientale di qualsiasi ente – compreso dunque lo Stato ai sensi del precedente art. 3-*ter* – si traduca anche in doveri di solidarietà – radicati nell'art. 2 Cost. – “*per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro*” [enfasi ns.], in coerenza anche con specifici altri articoli sempre del Cod. amb.:

- 2 (finalità delle azioni per il “miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali” [enfasi ns.];
- 3-*bis* (diretto riferimento alla “*attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione*”, anche per gli atti “*di indirizzo*” ... “*purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli enti locali*” [enfasi ns.];
- 4 n. 3 (compatibilità con “*le condizioni per uno sviluppo sostenibile*”, nel “*rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi*”, per la “equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica”, con la “valutazione preventiva integrata ... di informazione ambientale” [enfasi ns.];
- 4 n. 4 (l'approvazione dei piani deve operare “*assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni di uno sviluppo sostenibile*” [enfasi ns.];
- 5 (definizione delle “emissioni” anche da “*fonti diffuse*” e richiamo generale alla “*normativa vigente in materia ambientale*”, compresa quella di “*di qualità ambientale*”);
- 6 (nella parte in cui la valutazione ambientale strategica parla di “*possibilità*” di “*impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*”, in tutti i settori, compreso quello energetico);

---

<sup>4</sup> *What is Ecosystem Management?*, in 11 *Conservation Biology*, 1, 1997, 41-47.

- 268 (nella parte in cui anche la tutela dell'atmosfera è perseguita in via preventiva per non “*ledere o ... costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente*” oppure non “*ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente*”).

Tale quadro di obblighi giuridici in capo a qualsiasi operatore pubblico o privato si traduce in un triplice assetto di doveri:

- di protezione dei diritti delle persone;
- di miglioramento anche futuro dell'ambiente;
- di effettiva valutazione comparativa delle soluzioni alternative non solo semplicemente praticabili ma soprattutto necessarie al miglioramento presente e futuro dell'ambiente, proprio perché si tratta di una valutazione strategica su cui comparare scelte estese, in modo contestuale, tanto alla dimensione propria dei singoli settori di riferimento (nel caso di specie energetico ma anche climatico quindi ecosistemico) quanto a quella della precauzione, prevenzione, e monitoraggio degli impatti sull'ambiente già accertati e di quelli nascenti dalle scelte del piano.

Sono tre doveri innegabili e inconfutabili che, nell'era della “emergenza climatica”, impongono allo Stato di ricorrere all'approccio ecosistemico per qualsiasi pianificazione, indipendentemente dall'oggetto di riferimento.

Del resto, giova rammentarlo, il PNIEC, previsto dalla normativa europea, deve rispettare comunque la identità costituzionale italiana, come garantita dall'art. 4 n. 2 TUE; e l'art. 41 comma terzo Cost. it. definisce l'identità costituzionale italiana di piani e “programmi” come indirizzo e coordinamento dell'attività pubblica e privata a “*fini sociali*”.

Qual è il “*fine sociale*” del PNIEC? Risulta esclusivamente “*Market Oriented*” e di *favor* verso il fossile.

Eppure quale “*fine sociale*” più importante esiste, nello stato di “emergenza climatica”, della lotta ai cambiamenti climatici, attraverso il metodo scientifico dell'approccio ecosistemico?

A questa domanda il PNIEC italiano non risponde.

Il che è grave, a maggior ragione nella comparazione tra il PNIEC italiano e quello di altri Stati.

Per esempio, “Wind Europe” ha proceduto a questa comparazione, parlando di mancanza di provvedimenti chiari e lungimiranti per raggiungere i traguardi sulle rinnovabili al 2030<sup>5</sup>, come anche “Eurelectric”<sup>6</sup> ed “Egec” hanno evidenziato ulteriori lacune<sup>7</sup>.

Tra l'altro, solo l'approccio ecosistemico consente la *reductio ad unitatem*, tipica della stessa V.A.S., in quanto elemento sintomatico di unità e univocità degli interventi pianificatori, nella valutazione di tutte le sfaccettature del bene ambiente come costituzionalmente tematizzato, quindi sia in termini oggettivi (il sistema terra) che soggettivi (i diritti umani e fondamentali del pubblico). E qualsiasi V.A.S., com'è noto, deve tener conto della natura dell'intervento strategico, che, per il PNIEC, non è affatto proiettato sulle infrastrutture energetiche e sui consumi, bensì sulla lotta ai cambiamenti climatici, così come declinata negli obblighi dell'Accordo di Parigi del 2015 e nel quadro dei 17 SDGs ONU 2030.

Se così non fosse, qualsiasi V.A.S. fallirebbe in partenza l'obiettivo, imposto dal Cod. amb., del “miglioramento anche futuro” dell'ambiente, traducendosi viceversa in semplice raccolta e scambio di informazioni ambientali, scientifiche e di interesse economico.

Dunque, approccio ecosistemico e “miglioramento anche futuro” dell'ambiente sono le due facce di una stessa medaglia: quella – l'unica – che consente di declinare effettivamente, e non retoricamente, lo “sviluppo sostenibile” descritto dall'Accordo di Parigi e dai 17 SDGs ONU 2030.

Si spiega così il richiamo ai SDGs ONU 2030 nel *Considerando n. 25* del Regolamento Ue 2018/1999.

Del resto, lo stesso carattere strumentale delle consultazioni sulla V.A.S. serve a rafforzare la garanzia di tutela preventiva dell'ambiente in funzione del suo “miglioramento anche futuro”, allo scopo di scongiurare lacune, manifesta illogicità, incoerenza, irrazionalità e persino incompatibilità con obblighi interni, sovranazionali e internazionali.

Senza approccio ecosistemico, la consultazione scade a mero rituale di scambio di opinioni.

Senza approccio ecosistemico, è impossibile:

<sup>5</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/un-impegno-non-e-un-piano-windeurope-boccia-litalia-e-gli-atri-membri-ue-sui-pniec/>

<sup>6</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/pniec-europei-al-2030-per-eurelectric-ambigui-e-poco-ambiziosi/>

<sup>7</sup> <https://www.cosvig.it/gli-pniec-non-sono-sufficienti-per-gli-obbiettivi-ue-focus-sulla-geotermia-italiana/>

- la individuazione preventiva di limiti, opportunità, alternative od opzioni nelle scelte strategiche, riducendo queste ultime a mera ratifica dello *status quo*, ignorando il contesto – nel caso di specie, la situazione di “emergenza climatica”;
- l’utilizzo delle acquisizioni della scienza e il loro aggiornamento (come del resto richiesto dal Regolamento UN 2018/1999);
- giudicare “significativi”, “probabili”, “residuali” ecc... gli impatti delle scelte strategiche, tanto “a monte” quanto “a valle” dalla V.A.S. (come richiesto dal Cod. amb.);
- farsi carico della tutela effettiva intertemporale, nel presente e nel futuro, dei diritti dell’ambiente e al clima sicuro, quali diritti fondamentali delle persone richiamati dal *Considerando n. 45* del Regolamento UE 2018/1999.

Senza approccio ecosistemico, qualsiasi V.A.S. diventa giuridicamente illegittima per violazione di legge ed eccesso di potere.

Senza approccio ecosistemico, il PNIEC resta un mero piano energetico, non un piano “*per l’energia e il clima*”, perché di clima in esso non si parla proprio se non come variabile dipendente dagli interessi economici energetici e non viceversa, come se la “emergenza climatica” non esistesse, pianificando il futuro in modo neutrale e lineare senza alcuna considerazione delle concatenazioni causali connesse alla situazione di “emergenza climatica” in corso.

Senza approccio ecosistemico, il PNIEC viola il Regolamento UE 2018/1999, nello specifico dei *Considerando nn. 25 e 45* nonché degli artt. 8 e 39.

D’altra parte, il PNIEC avrebbe dovuto (e dovrebbe) operare nel vincolo euro-unitario del controllo costante e pianificato della più elevata tutela ambientale europea.

Come ricorda frequentemente la giurisprudenza europea, l’articolo 191, paragrafo 2, TFUE obbliga, nell’elaborazione di politiche in materia ambientale, a mirare a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Tale obiettivo viene sancito anche dagli articoli 37 della Carta e dall’articolo 3, paragrafo 3, secondo periodo, TUE. Queste disposizioni non devono essere interpretate ed esaminate in modo indipendente le une dalle altre. Esse esprimono piuttosto il principio unitario di un elevato livello di tutela dell’ambiente cui occorre attribuire un particolare significato, data la molteplice collocazione nel diritto euro-unitario.

Nelle Sentenze *Safety Hi-Tech* (Causa C-284/95) e *Bettati* (Causa C-341/95), vertenti sui divieti d’uso di sostanze nocive per lo strato di ozono [quindi in situazione analoga a quella del clima – ns. nota], la Corte ha dato espressione concreta al criterio secondo cui occorre esaminare un determinato atto sulla sua compatibilità con il livello di tutela dell’ambiente previsto ai sensi dell’articolo 191, paragrafo 2, TFUE. In particolare, la Corte ha stabilito che l’articolo 191 TFUE prevede una serie di obiettivi, principi e criteri che si devono sempre rispettare nell’attuazione della politica ambientale. In ragione della necessità, in proposito, di prendere in considerazione alcuni obiettivi e principi, nonché della complessità dell’attuazione dei criteri stessi, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a verificare se sia stato commesso un errore di valutazione manifesto quanto alle suddette condizioni. Circa lo scopo definito all’articolo 191, paragrafo 2, TFUE, la Corte ha inoltre osservato che la previsione di un siffatto livello non richiede necessariamente il livello più elevato possibile sotto il profilo tecnico. Ciò si evince già dal tenore letterale (solo “elevato” livello di tutela), ma anche dal fatto che l’articolo 193 TFUE consente agli Stati membri di mantenere o adottare misure di tutela ancora più incisive.

Supponendo che un livello possa essere «elevato» solamente rispetto a un altro, in passato la Corte, in relazione alla previsione dell’elevato livello di tutela dell’ambiente, ha anche fatto riferimento alla misura in cui gli atti dell’Unione abbiano travalicato i loro obblighi internazionali in materia ambientale.

Tuttavia, un simile confronto esterno integra solamente un criterio valido a determinate condizioni. Di conseguenza, tale approccio dovrebbe avvalersi di una scelta più ampia di categorie di riferimento oppure rispondere alla questione se tali obblighi internazionali stabiliscono, dal canto loro, un livello di tutela dell’ambiente elevato, medio o basso. Soprattutto, però, lo scopo dell’articolo 191, paragrafo 2, TFUE, non si limita al mero superamento di criteri esterni, ma richiede piuttosto la “*ricerca costante di una maggiore e migliore tutela dell’ambiente*”, anche qualora si ammettesse, a livello globale, l’inesistenza di una tutela più elevata. In ogni caso infatti un livello di tutela non è più elevato quando un livello ancora maggiore risulta facilmente raggiungibile, il che, ovviamente, non può essere confuso con la richiesta di realizzare, in qualsiasi

circostanza, il livello di tutela più elevato possibile sotto il profilo tecnico. Nell'ambito dell'elaborazione del diritto in materia ambientale ciò comporta, per il legislatore dell'Unione, l'obbligo di migliorare la tutela dell'ambiente almeno laddove quest'ultima possa essere realizzata a costi ragionevoli e non vi siano interessi legittimi contrastanti.

Pertanto, il principio dell'elevato livello di tutela, di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, risulta chiaramente violato qualora gli atti in materia ambientale si facciano carico di interessi che contrastano con un livello di tutela più elevato, dove il termine "contrastare" ricomprende sempre, secondo il principio generale della proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione, il caso in cui il peso di tali interessi è "*sproporzionato rispetto al possibile miglioramento del livello di tutela*".

Il PNIEC, per causa dei suoi contenuti squilibrati e del *favor* – scientificamente infondato – verso il metano, risulta palesemente "*sproporzionato rispetto al possibile miglioramento del livello di tutela*".

Del resto, tale "sproporzione" emerge anche dagli ulteriori rilievi che seguono.

### **3. Assenza di confronto con le fonti di lotta ai cambiamenti climatici e grave elusione sulla vulnerabilità climatica dell'Italia**

Il PNIEC sembra anche che si muova in una sorta di spazio giuridico vuoto, nonostante le fonti europee di sua legittimazione dicano di tener conto di tutti i vincoli giuridici, costituzionali, europei e internazionali, al cui interno pianificare il futuro (si v. l'intero Regolamento UE 2018/1999).

Ignora, pur evocandolo nel "Rapporto ambientale", tutte le implicazioni dell'Accordo di Parigi, con i suoi obblighi di mezzi e di risultato (per es. con riguardo al principio di non regressione ambientale, speculare a quello già enunciato nel Cod. amb.).

Ignora i Report dell'IPCC e dell'UNEP, con le loro finestre temporali e le loro linee di *policy*, pur approvate dall'Italia.

Ignora le fonti informative e i dati sia del SNPA che dell'Agenzia europea dell'ambiente, utilizzandone solo alcune, come tecnica di "fotografia" e non di prognosi.

Ignora i 17 SDGs 2030 dell'ONU.

Ignora i Report di OMS, FAO, ISS, ENEA e altre Istituzioni che definiscono il quadro ecosistemico di vulnerabilità climatica del contesto italiano, i "determinanti della salute" coinvolti dal situazione di "emergenza climatica", il consumo di suolo ecc.

Si occupa di "povertà energetica" ignorando il suo nesso con la "vulnerabilità climatica" dell'Italia, di cui è comunque giuridicamente a conoscenza grazie agli studi dell'ISPRA. I dati di ISPRA sono utilizzati solo come esposizione e non invece come premessa di analisi comparata degli stessi e di confronto con la letteratura scientifica sulla vulnerabilità climatica. Ancor meno sono incrociati con le rilevazioni dei Report IPCC e UNEP.

Ignorando tutto e muovendosi solo sul fronte energetico "*Marked Oriented*", invece che "*Human and Nature Oriented*" (come sarebbe stato se avesse adottato l'approccio ecosistemico), il PNIEC non è in grado di rispondere a questa fondamentale domanda:

- come valutare la questione energetica del fabbisogno energetico e della povertà energetica, senza compararla con le proiezioni temporali della vulnerabilità climatica dell'Italia?

Su questo, il PNIEC tace.

Eppure, la valutazione del livello di ambizione nazionale passa proprio dallo sforzo necessario per raggiungere gli obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici, imposti dalle fonti normative richiamate, tutte vincolanti per l'Italia, e fondate sulla scienza.

Tra l'altro, vanno aggiunte due altre considerazioni, di cui il PNIEC non tiene conto. Il suo "livello di ambizione" al 2030 risulta già inadeguato e insufficiente per due ragioni:

- alla luce delle prossime scadenze internazionali e della necessità di adeguare gli NDC all'obiettivo di miglior tutela dell'Accordo di Parigi, ossia limitando il riscaldamento globale a 1,5°C;
- per l'impegno dell'Italia di pervenire al 2050 alle emissioni nette zero di CO<sub>2</sub>.

Del resto, il PNIEC non si fa carico di alcun coordinamento effettivo con le Strategie nazionali italiane sullo "Sviluppo sostenibile per i 17 SDGs ONU 2030", sulla "Tutela della biodiversità", su "Diritti umani e imprese", sulla "Strategia nazionale adattamenti climatici" (nonostante il "Rapporto ambientale", che tuttavia indica "intenzioni" di tutela, non analisi prognostiche di effettiva tutela dei diritti, a partire dalla salute).

Il PNIEC ragiona come se il contesto, anche interno alla stessa politica dello Stato, non esistesse. Come ignora l'approccio ecosistemico per la realtà spazio-temporale circostante, ignora pure, consequenzialmente, il sistema pianificatorio delle strategie italiane per la lotta ai cambiamenti climatici con tutti gli "operatori" ambientali, come identificati dal Cod. amb.

#### **4. Le insufficienze generali eccepite sul PNIEC e la Nota n. 35 su "atti dell'Unione europea" del Servizio Studi del Senato**

Il PNIEC non si presenta come un "Piano", bensì come una fotografia dell'esistente, con accessi sulle sue possibili evoluzioni future.

Come da questa fotografia si possa far derivare la valutazione delle ricadute su occupazione, competenze e distribuzione del reddito, resta un mistero.

Eppure, anche la Nota n. 35 di "Note su atti dell'Unione europea", del Servizio studi del Senato, avverte che il PNIEC deve impegnarsi per una "migliore tutela futura", al fine di garantire una Europa "verde, equa, sociale e a impatti climatici zero".

La Nota giustamente parte dal Comunicato stampa del 18 giugno della Commissione, in cui si legge che i PNIEC rappresentano lo strumento giuridico di "impegno considerevole" per "mantenere anche a lungo termine la rotta verso l'impatto climatico zero" ... anche perseguendo "sforzi volti a limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali" e nella considerazione – quale standard compartivo di "miglioramento anche futuro" – che "per un'ampia maggioranza di Stati membri [tra cui l'Italia, ndr], la neutralità climatica dovrebbe essere raggiunta entro il 2050".

L'accento del Comunicato e della Nota senatoriale sono sugli obblighi giuridici non solo di "protezione" ma soprattutto di "miglioramento anche futuro" e di "mantenimento a lungo termine della rotta verso l'impatto climatico zero".

Questo non è un target, ma:

- un obbligo giuridico da comparare tra Stati europei per rendere effettiva la neutralità climatica entro il 2050 (obbligo dunque di "buona fede" internazionale, nel senso della Convenzione di Vienna sulla interpretazione dei Trattati e finalizzato all' "elevato livello di tutela" richiesto dal TFUE);
- il *Tertium comparationis* di verifica della razionalità, ragionevolezza e proporzionalità di qualsiasi Piano nazionale nello spazio giuridico europeo.

Come obbligo e come *Tertium*, esso scandisce la legittimità o meno del PNIEC: un PNIEC di uno Stato, come quello italiano, che non si misura, per inerzia verso l'approccio ecosistemico, sulla verifica del conseguimento dell' "impatto climatico zero" al 2050, non è semplicemente sbagliato nel metodo; è illegittimo nel contenuto per illogicità manifesta.

Sempre la citata Nota n. 35 ricorda anche che la "Nuova Agenda strategica dell'UE 2019-2024", adottata dal Consiglio europeo del 20-21 giugno 2019, ha indicato, tra le priorità di "miglioramento anche futuro" dell'ambiente, quelle di:

- gestire la minaccia dei cambiamenti climatici, secondo modalità che tengano conto delle situazioni nazionali e che siano eque dal punto di vista sociale, con
- politiche coerenti con l'Accordo di Parigi,
- accelerando la transizione verso energie rinnovabili,
- riducendo la dipendenza dalle fonti esterne,
- migliorando l'ambiente,
- lottando contro la perdita di biodiversità,
- preservando i sistemi ambientali.

In pratica, anche la "Nuova Agenda" impone l'approccio ecosistemico, eluso dal PNIEC italiano.

Sempre tale Nota n. 35 ricorda pure che una delle cinque dimensioni della Strategia dell'Unione dell'energia, lanciata nel 2015, è quella della decarbonizzazione dell'economia, intesa, però, come abbandono dell'approvvigionamento fossile dell'intero sistema economico e non invece, come reso erroneamente in italiano, come abbandono dell'approvvigionamento *solo* del carbone e *solo* per il settore energetico.

Infine, la Nota richiama la natura vincolante dell'obiettivo della riduzione di "almeno del 40%" delle emissioni di gas effetto serra rispetto al 1990, anche, ma non solo, con il conseguimento, anch'esso vincolante, di una

quota del 32% (Direttiva UE 2918/2001) di energia da fonti rinnovabili, attraverso analisi puntuali di *“impatto delle politiche”*, come indicato nel modello predisposto dalla Commissione europea.

Insomma, com'è facile constatare, si tratta proprio degli elementi costitutivi, scientificamente e normativamente indicati, dell'approccio ecosistemico.

#### **5. Le lacune costitutive del PNIEC tra Raccomandazioni UE e nostre ulteriori considerazioni:**

##### **a. contenuti di “annuncio”, invece che di pianificazione**

La citata Raccomandazione UE critica la struttura ad “annuncio” del PNIEC, con effetti che rendono impossibile la solidità della valutazione d'impatto delle politiche previste su tutti i fronti, tant'è che i sottoscrittori delle presenti osservazioni fanno proprie *in toto* tali Raccomandazioni UE.

Ad esse, assi aggiungono ulteriori elementi di riscontro di lacune.

In tema di energie rinnovabili:

- manca la valutazione sull'impatto della sottrazione di suolo agricolo destinato alla produzione da biomasse invece che di cibo;
- manca la valutazione di impatto sulla modalità di utilizzo della biomassa quale fonte energetica nella filiera pre/post combustione;
- mancano riferimenti a cementifici e inceneritori.

Sulla sicurezza energetica:

- manca qualsivoglia riferimento a una strategia di uscita dal nucleare a livello dell'intera UE, mentre il nucleare francese costituisce, in virtù della sua obsoleta dotazione, una forte minaccia internazionale ed è al contempo fonte strutturale di fornitura anche alla rete elettrica italiana.

Riguardo a ricerca, innovazione e competitività:

- sussiste una palese contraddittorietà tra i contenuti del PNIEC e la verifica di effettiva utilità climatica e competitività climaticamente compatibile del processo di decarbonizzazione ivi indicato, dato che il previsto incremento in termini di produzione di gas e di infrastrutture del gas, mai fatto oggetto di precedenti V.A.S., non si capisce come e quando sia stato considerato compatibile con gli impegni climatici dello Stato italiano.

In definitiva, il PNIEC non risponde alle domande:

- di come rendere compatibile l'incremento di produzione di gas con il mercato europeo dell'energia nella prospettiva dell'impatto climatico zero;
- di come le nuove infrastrutture del gas, mai sottoposte a V.A.S. né a V.I.S., incidano o meno sulla vulnerabilità climatica del territorio italiano e sulla fattibilità del migliore obiettivo dell'1,5°C;
- di come le politiche energetiche abbozzate si correlino con le misure specifiche richieste per realizzare il piano nazionale di adattamento al cambiamento climatico;
- di come si declini il mercato energetico italiano con la eliminazione dei sussidi fossili;
- di come si realizzi nel dettaglio il “Phase out” del carbone;
- di quale sia l'impatto degli schemi di sostegno alle rinnovabili e del meccanismo di remunerazione della capacità sui prezzi dell'elettricità;
- di come si incrementi l'autoconsumo, stimolando la costituzione di comunità energetiche locali, incoraggiando la diffusione di modelli e pratiche decentrate di produzione e consumo e promuovendo semplificazioni amministrative per la loro realizzazione;
- di come si realizzi l'obiettivo di completa decarbonizzazione al 2050 dell'intero sistema economico italiano e non solo del settore energetico;
- di come si coniughi il PNIEC con il riparto di competenze e di strumenti dei vari Ministeri del Governo italiano, non tutti coinvolti dalla sua redazione (a partire dal Ministero della Salute, consultato ma non coinvolto deliberativamente nel processo);
- di come si coniughi il PNIEC con le politiche industriali, nella riconversione di interi comparti produttivi del paese.

##### **b. assenza di valutazione degli impatti cumulativi dell'intero sistema economico e sociale (non solo energetico) italiano nel dilemma temporale della “emergenza climatica”**

In ragione di tutte le lacune evidenziate, il PNIEC non fornisce alcuna analisi degli impatti cumulativi degli strumenti e delle attività al suo interno contemplati. Ci sono richiami nel “*Rapporto ambientale*”, ma senza legami con il quadro delle valutazioni già effettuate di altre opere, cui il PNIEC comunque fa riferimento (come i nuovi gasdotti, per i quali non è mai stata effettuata alcuna V.A.S. e neppure alcuna valutazione degli impatti cumulativi interni ed esterni, diretti e indiretti).

Giova ricordare che, quando si parla di impatti cumulativi, alla luce della normativa europea, ci si riferisce anche alla dimensione temporale della valutazione.

Questo significa che la V.A.S. sul PNIEC deve affrontare il dilemma temporale della “emergenza climatica”. Infatti, il rischio climatico si gioca sulla rapidità con cui il processo di decarbonizzazione dell’intera economia (non del solo settore energetico) riuscirà a invertire la crescita delle emissioni, che – secondo la migliore scienza attualmente disponibile – andranno tagliate intorno al 75% entro il 2050. Dai 36 miliardi di tonnellate che ogni anno vengono iniettati nell’atmosfera, si dovrà passare a 12-18 miliardi. Un contributo al rallentamento dell’aumento delle concentrazioni in atmosfera, verrà anche dall’assorbimento di CO<sub>2</sub> nelle foreste, nei suoli o usando specifiche tecnologie (che tuttavia dal PNIEC si desume non esistere).

Tuttavia, solo la considerazione degli impatti cumulativi dell’intero sistema economico ed energetico italiano consente di costruire scenari credibili.

Del resto, della costruzione di scenari nella considerazione degli impatti cumulativi di azioni e strumenti dell’intero sistema economico si sono occupati diversi Stati. Danimarca e Svezia stanno investendo notevoli risorse per diventare “*Fossil Free*”. La Germania, che si è data l’obiettivo di ridurre al 2030 la CO<sub>2</sub> del 55%, intende spingere il taglio all’80-95% a metà secolo.

Inoltre, molti studi sono stati condotti con metodi di valutazione degli impatti cumulativi dell’intero sistema economico, per valutare costi e tempi della decarbonizzazione dell’intera economia. Tra i più interessanti, per il prestigio delle istituzioni coinvolte e per l’ampiezza delle analisi, ci sono quelli del *Deep Decarbonization Pathways Project (DDPP)*, coordinato da Jeffrey Sachs direttore dell’*Earth Institute* della Columbia University<sup>8</sup>, che ha presentato un primo rapporto alle Nazioni Unite analizzando i percorsi possibili per 16 importanti paesi (tra cui, proprio l’Italia) responsabili del 70% delle emissioni mondiali.

Di studi come questi (tra l’altro, allo studio del *DDPP* hanno lavorato l’ENEA e la Fondazione Mattei dell’ENI), il PNIEC non tiene alcun conto, spiegando così il suo deludente contenuto.

Si prenda il caso del metano, considerato dal PNIEC italiano il combustibile ponte verso le rinnovabili. In realtà, il suo utilizzo è destinato a calare nel giro di pochi decenni, per cui investimenti su rigassificatori e gasdotti andrebbero fatti con oculatezza. Il *DDPP* prefigura per l’Italia tre scenari, che attribuiscono un peso diverso all’efficienza, alle rinnovabili e al sequestro di CO<sub>2</sub>, in grado di tagliare dell’80% le emissioni a metà secolo. In ognuno di essi, il declino dei fossili è scontato: il consumo di petrolio si ridurrebbe dell’83% e quello del metano dell’87%, confermando l’importanza di selezionare con oculatezza gli investimenti in nuove infrastrutture fossili. Ma di simili scenari, il PNIEC è privo. Invece di oculatezza verso il fossile, il PNIEC manifesta entusiasmo verso i nuovi gasdotti, nessuno dei quali, però, è mai stato sottoposto a V.A.S.

Inoltre, l’Italia risulta inadempiente anche sul fronte della iniziativa, lanciata alla COP21 a Parigi, “*Mission Innovation*”, e di questo il PNIEC non tiene conto.

Infatti, gli investimenti pubblici italiani in innovazione risultano insufficienti per gli obiettivi di Parigi. È quanto emerge dal “*Rapporto Itif*” sul sostegno pubblico alla R&S nell’energia verde nei Paesi che hanno aderito appunto a “*Mission Innovation*”, dove l’Italia, tra i 23 Stati che vi hanno aderito, non solo risulta in coda nel *Global Energy Innovation Index 2019*, ma addirittura continua a investire quasi un quinto dei fondi in programmi di ricerca e sviluppo del settore fossile<sup>9</sup>. Più dettagliatamente, l’Italia si colloca al dodicesimo posto, tra i 23 Paesi monitorati, per quota di investimenti pubblici in R&S nelle energie verdi sul PIL (0,21 per mille), per un totale di 536 milioni di dollari, al diciannovesimo, per quanto riguarda il finanziamento di progetti dimostrativi, start up e brevetti, all’ottavo per quanto riguarda il prezzo della CO<sub>2</sub>, pari a 9,13 euro/tonnellata come Germania, Austria e Olanda, al terzo, per livello delle accise sui carburanti, dietro Regno Unito e Olanda, al tredicesimo per quanto riguarda la quota di investimenti in R&S nell’energia riservati alle tecnologie “pulite”.

---

<sup>8</sup> <http://deepdecarbonization.org/>

<sup>9</sup> [http://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/focus\\_energia/2019/08/28/rs-per-lenergia-pulita-italia-ancora-al-palo\\_64841571-63e0-4a1c-9252-955a0a0b2048.html](http://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/focus_energia/2019/08/28/rs-per-lenergia-pulita-italia-ancora-al-palo_64841571-63e0-4a1c-9252-955a0a0b2048.html)

In questo quadro mondiale, L'Italia sicuramente non si colloca tra gli Stati, i cui investimenti nel settore "pulito" risultano al livello raccomandato dalla scienza e dagli esperti.

**c. mancata considerazione del "Carbon Budget" e della finestra temporale del 2030, quali variabili determinanti dell'efficacia ed effettiva praticabilità in 10 anni del PNIEC, con violazione del principio di "sviluppo sostenibile" e illogicità manifesta**

Il "Carbon Budget" è la quantità massima di emissioni di CO<sub>2</sub> compatibile con la ragionevole possibilità di conseguire determinati obiettivi di mitigazione. Tale strumento è fatto proprio dall'IPCC, con il consenso dei rappresentanti degli Stati, compresa l'Italia. Il "Carbon Budget" non coincide con le riserve di combustibili fossili accertate, proprio perché parametrato esclusivamente agli obiettivi climatici, non a quelli energetici né tanto meno a quelli economici. Questo significa che, per garantirsi un qualsiasi "Carbon Budget" nazionale, non si deve ragionare di solo fabbisogno energetico o di potenzialità del mercato dell'energia e di sicurezza energetica, in quanto tale approccio "Marked Oriented" condurrebbe,

- da un lato, a ignorare gli impatti climatici delle scelte energetiche compiute nonché la mancata considerazione degli obiettivi di neutralità climatica, concordati a livello europeo e internazionale,
- dall'altro, assecondando l'estrazione fossile in nome di una visione energetica priva di valutazione di impatti climatici, a distorcere il mercato stesso dell'energia, a favore di *Asset* di ostacolo alla lotta ai cambiamenti climatici, con conseguente effetto di "aiuto di Stato" delle decisioni energetiche nazionali (verso appunto *Asset* favoriti dallo Stato ancorché dannosi al clima).

Del "Carbon Budget", però, il PNIEC non parla. Eppure di riscontri scientifici per orientarsi sul "Carbon Budget" non mancano.

Secondo la letteratura e la discussione scientifica interna all'IPCC, solo per rimanere all'interno della soglia dei 2°C nel secolo in corso – soglia, come si è visto, già superata dalla UE, per garantire invece quella dell'1,5°C – le emissioni cumulate di CO<sub>2</sub> non dovranno superare le 1.100 Gt. Secondo la IEA, le emissioni che deriverebbero dall'utilizzo delle riserve accertate già al 2012<sup>10</sup> di combustibili fossili – carbone, petrolio e gas – sono pari a 2.860 GtCO<sub>2</sub>. Ne consegue che, se verranno implementate politiche efficaci per il contenimento delle emissioni al di sotto dello scenario dei 2°C, non potranno essere estratti dal sottosuolo combustibili fossili pari ad almeno il 60% delle emissioni potenziali.

In merito, una ricerca pubblicata su *Nature*<sup>11</sup> calcola che metà delle riserve di gas dovrebbero rimanere inutilizzate solo per garantirsi il conseguimento del target dei +2°C.

Ma uno studio più recente ha calcolato che il *Budget* di carbonio restante per limitare il riscaldamento globale a 1,5°C sarà esaurito già nel 2028<sup>12</sup>; e questo, nonostante la transizione energetica *Low-Carbon* stia comunque accelerando, col rischio, dunque, di non centrare comunque l'obiettivo globale dell'Accordo di Parigi.

Pertanto, il calcolo del "Carbon Budget" nazionale è fondamentale per garantire che il PNIEC risulti ragionevole, proporzionato e conforme ai principi ambientali di precauzione, prevenzione, correzione alla fonte e a quelli climatici di "sviluppo sostenibile" e non regressione per "migliorare anche in futuro" l'ambiente.

Diversamente, come purtroppo fa il PNIEC, ignorare tutto questo serve ad alleggerire l'impegno per la decarbonizzazione dell'intera economia (non solo del settore energetico) nei prossimi 15 anni, per ritrovarsi poi, dopo il 2030, a inseguire tassi di riduzione ancora più alti di quanto sarebbe stato necessario.

Tra l'altro, alcuni studi attestano che l'intensità media di carbonio, in rapporto al PIL globale, stia sì calando, ma molto meno di quello che servirebbe per limitare l'aumento delle temperature a +1,5°C<sup>13</sup>.

Il che significa che la considerazione del "Carbon Budget" diventerà ineludibile sempre più col passare del tempo.

Non a caso, a livello scientifico, si parla ormai di "Speed of Energy Transition", come recita il Rapporto pubblicato dal *Global Future Council on Energy* del *World Economic Forum*<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> IEA, 2013, *World Energy Outlook* 2013.

<sup>11</sup> C. McGlade, P. Ekins, *The Geographical Distribution of Fossil Fuels unused when Limiting Global Warming to 2° C*, in *Nature*, 517, 8 Gennaio 2015.

<sup>12</sup> <https://www.dnvgl.com/news/the-world-s-energy-demand-will-peak-in-2035-prompting-a-reshaping-of-energy-investment-128751>

<sup>13</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/e-troppo-lenta-questa-de-carbonizzazione-e-il-cambiamento-climatico-avanza/>

<sup>14</sup> <https://www.weforum.org/whitepapers/the-speed-of-the-energy-transition>

E si parla anche di necessaria valutazione comparativa fra transizione “*Coal to Gas*” e transizione “*Coal to Clean*”, dato che l’Italia potrebbe rinunciare del tutto al carbone entro il 2025, senza investire in nuove infrastrutture a gas e puntando su energie rinnovabili, sistemi di accumulo e controllo della domanda. In tal senso, per esempio, è la posizione dell’Istituto Affari Internazionali (IAI) sull’uscita dal fossile “*in modo sicuro, giusto e sostenibile*”, che il PNIEC avrebbe il dovere di considerare<sup>15</sup>.

Quindi, la mancata considerazione del “*Carbon Budget*” nazionale, nella finestra temporale del 2030 indicato dall’IPCC e dai 17 SDGs ONU, consuma, in capo al PNIEC, una illegittimità costituzionale ed euro-unitaria inammissibile, per:

- violazione del principio di “sviluppo sostenibile”, in quanto non si opererebbe in vista del “miglioramento anche futuro” dell’ambiente, pur imposto dal diritto europeo e dal Cod. amb.;
- illogicità manifesta, giacché la questione della tempistica della transizione energetica è fondamentale sulle decisioni di investimento delle imprese e sulle aspettative di qualità della vita del pubblico.

Si tratta, pertanto e ancora una volta, di una questione di diritti fondamentali, che il PNIEC ignora del tutto.

Del resto, in questo quadro lacunoso si spiega la fumosità anche del “*Phase out*” dal carbone al 2025, di cui parla il PNIEC come unico ambito di decarbonizzazione (ma come carbone e non come carbonio). Una parte consistente delle riduzioni di CO<sub>2</sub> e dei risparmi di energia primaria del PNIEC sarebbero appunto forniti dalla chiusura delle centrali a carbone entro il 2025. In realtà, il PNIEC ha sostanzialmente confermato quanto indicato nella *Strategia Energetica Nazionale* del 2017 (*SEN 2017*). Tuttavia, il Piano non identifica ancora gli strumenti di implementazione che permettano di raggiungere gli obiettivi fissati, come per esempio il *CFP* (*Carbon Floor Price*) e l’*EPS* (*Emission Performance Standard*), onde permettere di introdurre segnali di prezzo e scadenze normative coerenti con la programmazione della chiusura delle centrali a carbone.

Sostenibilità ambientale e sostenibilità finanziaria del “*Phase out*” mancano del tutto.

- d. ***errore manifesto di valutazione dei fatti, alla luce della scienza, con riguardo al gas quale effettiva “soluzione ponte” per una transizione energetica senza pericoli climatici, con conseguenti***
  - i. *assenza di valutazione del rischio di traduzione di nuovi gasdotti in “Stranded Asset”, nel rischio della “bolla di carbonio” ed eventuale traduzione del PNIEC in illegittimo “aiuto di Stato”,*
  - ii. *assenza di valutazione e quantificazione dei costi sociali a carico del pubblico italiano (i “Costholder”) e dell’ambiente.*

L’errore manifesto di valutazione del PNIEC si consuma anche sul fronte della funzione sociale dei gasdotti. Nessuno nuovo gasdotto è stato sottoposto a V.A.S. Questo significa che manca del tutto una valutazione strategica della utilità sociale e della utilità climatica di queste nuove infrastrutture.

Come dunque queste si declinino in una strategia “energia e clima” resta un mistero.

Tra l’altro, com’è fatto notorio, non esiste alcuno studio scientifico o istituzionale che evidenzi, attraverso dati e metodi verificabili, l’utilità climatica delle nuove infrastrutture di gasdotti (la letteratura in merito è sterminata e di facile accesso con media diligenza da parte di chiunque). Anzi, proprio in ragione delle residue capacità di “*Carbon Budget*”, queste opere non dovrebbero proprio esistere<sup>16</sup>.

Esse, si tradurranno verosimilmente in “*Stranded Asset*”.

Non a caso si parla anche di “*bolla di carbonio*”<sup>17</sup>.

Lo Stato non può sottrarsi all’onere di provare che le proprie strategie energetica scongiurino la prospettiva, anche solo possibile, tanto di “*Stranded Asset*” delle infrastrutture energetiche quanto di “*bolla di carbonio*” delle fonti energetiche prescelte.

Questo onere deriva allo Stato direttamente dalla Costituzione (art. 41 e ss. Cost.) e dai criteri di tutela ambientali del Cod. amb. Anche la stessa disciplina del Codice civile (si pensi all’art. 2051 Cod. civ.) lo richiede.

<sup>15</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/litalia-via-dal-carbone-ma-con-piu-energie-rinnovabili-e-meno-gas/>

<sup>16</sup> [https://www.qualenergia.it/articoli/clima-sostituire-il-carbone-con-il-gas-non-e-la-soluzione/?fbclid=IwAR1Ctu6kEICTHG-BGY-SDpnJSbZ3QIcXarMYV-9K9rUiNzUqC\\_ek6l3YNY](https://www.qualenergia.it/articoli/clima-sostituire-il-carbone-con-il-gas-non-e-la-soluzione/?fbclid=IwAR1Ctu6kEICTHG-BGY-SDpnJSbZ3QIcXarMYV-9K9rUiNzUqC_ek6l3YNY)

<sup>17</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/20180626-energia-e-investimenti-la-bolla-del-carbonio-e-pronta-scoppiare-chi-perdera-di-piu/>

Se il PNIEC non esce dall'ambiguità su questo fronte, traduce le sue previsioni in legittimazione di aiuti di Stato, illegittimi proprio per rischio, denunciato dalla letteratura scientifica, di "Stranded Asset" e "bolla di carbonio". Questo comporta che l'inerzia dello Stato su questo fronte, attualmente certificata dal PNIEC che ignora rischi di "Stranded Asset" e "bolla di carbonio", si traduce in un ingiusto costo sociale sul pubblico, non come insieme di portatori di determinati interessi, ma proprio come persone umane "Costholder".

I "costi sociali" del pubblico non coincidono con le semplici "esternalità negative", derivanti dalla distinzione *marshalliana* tra "economie interne" ed "economie esterne". Infatti, la causa delle "esternalità negative" è fatta risiedere sempre nell'assenza di un mercato per determinati beni, come, nel caso di specie, le concatenazioni causali del cambiamento climatico accelerato dall'uso umano del fossile, cui attribuire valore di scambio e connessa definizione dei costi per il suo controllo o meno. Il "*locus naturalis*", nella rappresentazione delle "esternalità negative", coincide dunque con il mercato, caratterizzato da scambi contrattuali di cui gli individui o gruppi fissano le condizioni con regole giuridiche (gli "Stakeholder").

Il PNIEC, però, deve anche ragionare in termini non solo di mercato, come esplicitamente indaco dalle fonti europee che lo abilitano. E questo, perché, nell'era della "emergenza climatica", il "*locus naturalis*" dei "costi sociali" è proprio nei funzionamenti complessivi, comprensivi di tutti gli elementi determinanti la "emergenza climatica": elementi dal PNIEC e dalle sue proiezioni prive di approccio ecosistemico. Il controllo dei "costi sociali", quindi, non è garantito dalla regolazione dello scambio di interessi per mezzo del mercato e dei contratti, come sarà invece ammesso dalla traduzione del concetto di "costi sociali" in termini di transazione da parte di Ronald F. Coase<sup>18</sup>, bensì dall'adeguamento dei programmi energetici alle dinamiche del clima.

Valga, in proposito, il seguente riscontro.

Secondo uno studio realizzato dagli esperti di varie organizzazioni, tra cui Climate Action Network (CAN) Europe, i Piani nazionali su energia e clima al 2030, compreso quello italiano, sono molto lacunosi proprio sul raggiungimento degli obiettivi ambientali di medio termine attraverso la riduzione di agevolazioni finanziarie per la produzione e l'uso di combustibili inquinanti<sup>19</sup>. Il PNIEC, pur proclamandosi "in nome" dell'ambiente, non rinuncia a sussidi, dannosi all'ambiente ma vantaggiosi ai soli interessi privati delle imprese climalteranti (non certo al pubblico).

La logica dei sussidi fossili, poi, ostacola una effettiva e reale decarbonizzazione dei processi produttivi a livello locale, costringendo le comunità a subire scelte energetiche dall'alto e dall'esterno, invece che avviarsi a pratiche di "Prosumer". Eppure, alla luce del recente pacchetto di Direttive europee conosciuto come "*Clean Energy for all Europeans*", tutti i poteri pubblici e specialmente gli enti locali, sono chiamati a intraprendere nuove strategie basate sull'energia rinnovabile, con le Comunità dell'energia e il "Prosumer" energetico per la lotta alla povertà energetica.

Il PNIEC non dà conto delle potenzialità di questa via per una effettiva decarbonizzazione dell'intera società, oltre che dell'intera economia e non solo di un intero settore energetico.

È finita l'era dei grandi impianti, siano essi a carbone o a gas mentre inizia l'era dei piccoli impianti rinnovabili di comunità in rete fra di loro, al servizio del territorio e dell'economia locale. L'energia fossile è diventata anti economica rispetto a quella rinnovabile: se sta in piedi, è solo grazie ai generosi sussidi pubblici (da ultimo il cosiddetto "*Capacity Market*" introdotto dal Governo).

Tutte le economie che continuano a investire nei fossili (gas compreso) sono destinate a essere travolte dall'inevitabile crollo della finanza ad essi legata. In questo contesto va rivisto totalmente il sistema di incentivi che penalizza il settore delle rinnovabili con il punitivo sistema delle aste al ribasso, mentre premia le fossili con sussidi pari (secondo uno studio di Legambiente del 27 marzo 2019) a 18,8 miliardi di euro l'anno, a cui vanno ad aggiungersi i 15 miliardi circa del citato recente Decreto sul mercato della capacità.

Inoltre, il settore delle rinnovabili ha una altissima intensità occupazionale rispetto a quello dell'energia fossile. Solo per questo il PNIEC, proprio al fine di eliminare alla radice qualsiasi rischio di "aiuto di Stato" al fossile, dovrebbe incentivare la elaborazione di nuovi piani energetici di investimenti nelle energie rinnovabili, idrogeno, sistemi di accumulo, *Smart Grid* e domotica.

<sup>18</sup> Sulle diversità di collocazione dei "costi sociali" nel confronto Kapp-Coase, cfr. G. Niglia, M. Vatiere, K. William Kapp e Ronald H. Coase: un tentativo di riconciliazione, in *Studi e Note di Economia*, n. 3, 2007, pp. 369-383.

<sup>19</sup> <https://www.qualenergia.it/articoli/taglio-dei-sussidi-alle-fossili-nei-pniec-tutti-bocciati-italia-compresa/>

**e. impossibilità di valutare la variabile determinante della situazione del sito di Taranto, in assenza di parametri di “Carbon Budget”**

È del tutto incomprensibile, poi, conoscere e comprendere come si collochino le previsioni di decarbonizzazione del PNIEC con la problematicissima situazione del sito di Taranto (cosiddetto “caso ex ILVA). Qui si pongono diversi interrogativi:

- qual è il rapporto tra previsioni energetico-climatiche del PNIEC e piano industriale Arcelor-Mittal/ex ILVA, nel quale non risulta contemplata la decarbonizzazione?
- come è possibile considerare attendibile il PNIEC, se la variabile dell’assenza di quantificazione del “Carbon Budget” nazionale italiano si intreccia con la variabile della non decarbonizzazione del complesso ex ILVA?
- come si combinano queste incognite con le previsioni del PNIEC?
- come si combinano queste incognite con i SDGs 2030 ONU per una produzione e un consumo responsabili e per un accesso giusto all’energia?
- come si combinano queste incognite con la effettiva tutela del pubblico di Taranto, come pur richiesto dal *Considerando n. 45* del Regolamento 2018/1999 e dopo le acquisizioni giurisprudenziali della CEDU nella “*Sentenza Cordella*” (Sezione Prima, Cordella & altri c. Italia, 24 gennaio 2019), vincolanti lo Stato italiano?

Anche su tutto questo, ancora una volta, il PNIEC tace.

**f. inosservanza dei doveri di informazione basati sulla scienza, da parte dello Stato-comunità verso il proprio pubblico, dei doveri di protezione e miglioramento della salute pubblica e dell’ambiente, da parte dello Stato-apparato nei suoi adempimenti in buona fede degli obblighi internazionali sottoscritti o deliberati, dei doveri di correttezza e buona fede dello Stato-socio nei riguardi del ruolo delle imprese pubbliche e delle società, da lui controllate, per il concorso alla lotta ai cambiamenti climatici**

Il PNIEC non contiene alcuna fonte di verifica e riscontro, di carattere scientifico, statistico e comparativo, utile a sottoporre a validazione i suoi contenuti.

In tale prospettiva, esso viola i diritti di informazione del pubblico, riconosciuti dalla Convenzione di Aarhus, e di ricorso alla scienza per la elevata tutela dell’ambiente, richiesti dai Trattati europei e dal diritto internazionale dei diritti umani.

L’inadempimento di questi due doveri rende ancora più evidente l’inerzia dello Stato nella sua funzione proattiva non solo di protezione del suo pubblico dagli effetti dei cambiamenti climatici, ma anche dal conseguimento dell’obiettivo della migliore tutela anche futura dell’ambiente.

Inoltre, tale inerzia si traduce in una violazione del Regolamento UE 2018/1999, nello specifico del *Considerando n. 45* nonché degli artt. 8, spec. n. 3, e 39.

**6. Ulteriori variabili da considerare per scongiurare la “cattura del regolatore” dello Stato italiano a favore delle imprese fossili ed evitare condotte riconducibili all’art. 328 Cod. pen.**

Così come congegnato, il PNIEC rivela un tanto esplicito quanto scientificamente indimostrato *favor* verso l’impresa fossile quale soluzione della lotta ai cambiamenti climatici, piuttosto che causa da eliminare al più presto dagli scenari energetici italiani.

Questo è molto grave, perché attesta un fortissimo condizionamento dello Stato italiano, anche nella sua qualità di Stato-socio di imprese pubbliche, da parte delle ragioni del mantenimento del fossile, non in ragione della oggettiva e scientificamente comprovata “utilità sociale” di questa fonte di energia nella lotta ai cambiamenti climatici, bensì solo a salvaguardia di investimenti e interessi dei soggetti privati (nel quadro dei parametri, per lo Stato-socio, dell’art. 2373 Cod. civ.).

Il che significa che il PNIEC è disciplinato, invece che in un’ottica prioritaria di “miglioramento anche futuro” dell’ambiente nella lotta ai cambiamenti climatici, in una situazione di fatto di classica “cattura del regolatore”.

Due vicende documentate e ben note allo Stato italiano rivelano tale situazione di “cattura del regolatore”.

- La prima riguarda l’intera vicenda del gasdotto denominato TAP. La magistratura inquirente della Procura presso il Tribunale di Lecce ha accertato, con la propria chiusura delle indagini nei confronti di TAP come operatore ai sensi del Cod. amb. (p.p. n. 534/18 R.G., cui sono riuniti i p.p. 6975/19-21 e 10781/18-21 - conclusioni indagini preliminari – noti al MATTM, perché oggetto di diversi atti di

sindacato parlamentare verso il Governo), la violazione tra le altre, della normativa europea sulla valutazione degli impatti cumulativi interni ed esterni, diretti e indiretti, dell'opera, con conseguente illegittimità del Decreto ministeriale di compatibilità ambientale e della VIA. Nonostante questo, sia il MISE che il MATTM, senza alcuna attualizzazione del principio di precauzione pur indicata come obbligatoria dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della UE, hanno prorogato la prosecuzione dell'opera, senza nulla spiegare dell'attualità dell'interesse pubblico perseguito da un nuovo gasdotto, giudizialmente accertato illegittimo nell'assenza dei suoi impatti cumulativi diretti e indiretti, interni ed esterni. Questa conferma ministeriale segue a un noto confronto governativo con l'amministrazione locale di Melendugno (Comune di approdo italiano del gasdotto TAP), a chiusura del quale addirittura il Presidente del Consiglio dei Ministri, Prof. Giuseppe Conte, con lettera pubblica inviata ai cittadini appunto di Melendugno, ha confessato, nell'ottobre 2018, di non poter fermare l'opera non in nome di accertati benefici climatici e ambientali, in un'ottica appunto di "miglioramento anche futuro" della lotta ai cambiamenti climatici, bensì per ragioni esclusivamente economiche e private di TAP, decontestualizzate dal primato dell'interesse pubblico su quello privato. Sempre il Presidente Conte ha ufficialmente e pubblicamente dichiarato di aver deliberatamente "rinunciato" a qualsiasi ulteriore valutazione di qualsiasi beneficio dell'opera, compresa quindi l'utilità climatica e ambientale dell'opera<sup>20</sup>. Con questa esternazione ufficiale del Presidente del Consiglio dello Stato italiano, si confessa una "cattura del regolatore" (Stato italiano) a favore di un privato interessato al fossile (TAP), resa pubblica da un soggetto-organo che opera sotto giuramento della Costituzione e delle leggi italiani, ora fatta propria dal PNIEC, che infatti al gasdotto TAP esplicitamente si riferisce.

- La seconda riguarda il documento di Confindustria sul PNIEC "*Business as usual*". Come si legge nel *Position Paper* di Confindustria del novembre 2018, intitolato "*Prime osservazioni Confindustria sul Piano Energia e Clima 2018*", Confindustria auspica che l'azione del Governo – nella declinazione di specifici strumenti – sia ispirata al criterio della "*neutralità tecnologica*", affidando le scelte "*ad analisi costi-benefici delle varie soluzioni*" di carattere esclusivamente economico. Secondo Confindustria, quindi, il PNIEC dovrebbe ragionare in termini di "*neutralità tecnologica*", quindi ignorando del tutto i vantaggi climatici delle tecnologie "verdi", nonché in termini di "analisi costi benefici" invece che di precauzione, prevenzione, migliore tutela anche futura dell'ambiente, efficacia della lotta ai cambiamenti climatici, sviluppo sostenibile. Insomma, secondo Confindustria, il PNIEC dovrebbe essere un documento per gli investitori "*Stakeholder*", non per il pubblico "*Costholder*", "preoccupato" per i cambiamenti climatici.

Tutto questo è inaccettabile, prima ancora che sul piano giuridico-costituzionale, sul piano umano, perché i discorsi governativi su TAP e i documenti di Confindustria appaiono cinici rispetto alla lotta ai cambiamenti climatici: prima gli interessi di TAP, poi il clima; prima l' "analisi costi benefici" meramente economica, poi l'ambiente.

Purtroppo, con tutte le lacune riscontrate e il *favor* dichiarato verso TAP, il PNIEC ragiona esattamente come Confindustria e al fianco di TAP.

Il PNIEC sposa l'approccio pianificatorio da "cattura del regolatore": prima gli interessi di investimento, poi il pubblico "preoccupato" per i cambiamenti climatici; prima un'opera privata, come TAP, ancorché accertata in violazione della normativa europea sugli impatti cumulativi diretti e indiretti, interni ed esterni, a discapito della tutela piena ed effettiva dell'ambiente, poi il pubblico e le sue aspettative di "sviluppo sostenibile" nella lotta ai cambiamenti climatici.

Resta però un mistero come la "cattura del regolatore" garantisca del PNIEC, per di più senza neppure lo scrupolo di procedere con l'approccio ecosistemico, l'imparzialità ed equidistanza tra interessi economici di investimento e diritti fondamentali del pubblico per la lotta ai cambiamenti climatici.

Resta anche un mistero di che cosa mai potrebbe succedere, da qui a dieci anni, se l'opera TAP dovesse essere bloccata, proprio in ragione del contenzioso non solo penale che l'accertata illegittimità della VIA ha attivato.

Quali strategie correttive si attiverebbero? Nessuna.

Quali misure di compensazione rispetto alla inutilizzabilità di un'opera abusiva? Nessuna.

<sup>20</sup> <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/tap-conte-lettera-aperta-ai-cittadini-di-Melendugno-no-tap-gasdotto-salvini-2deeac29-3ba0-4e3b-b1cb-312e928346ed.html>

A questo punto, delle due l'una:

- o il PNIEC reputa di poter prescindere comunque dalla vicenda delle accertate violazioni europee della VIA su TAP, ma questo concretizzerebbe una violazione del diritto europeo, come confermato da innumerevole e granitica giurisprudenza europea;
- oppure il PNIEC ritiene di poter disegnare scenari energetici "sostenibili" con TAP – ancorché priva di valutazione degli impatti cumulativi – senza curarsi prognosticamente di come far fronte, per il prossimo decennio, di una eventuale sostituzione di quest'opera, in quanto illegittima, ma questo sarebbe illogico oltre che illegale ai sensi dell'art. 328 Cod. pen.

**7. *Obbligo euro-unitario di espunzione dal PNIEC della previsione dell'opera TAP, per accertata violazione del diritto europeo in tema di impatti cumulativi interni ed esterni nella VIA, al fine di scongiurare la illegittimità conseguenziale del Piano come illecito extracontrattuale da violazione del diritto europeo e violazione del "neminem laedere".***

Inoltre, la vicenda TAP solleva fondamentali interrogativi specifici sul PNIEC, dato che esso, fondando proprio sulla realizzazione e la prosecuzione di funzionamento dell'opera TAP l'avvio della transizione energetica, fonda anche su TAP la presunzione di legittimità dell'intera pianificazione energetica e climatica.

Il che è illogico e assurdo.

La chiusura delle indagini su TAP ha cristallizzato la prova della violazione, tra le altre, del diritto europeo (p.p. n. 534/18 R.G., cui sono riuniti i p.p. 6975/19-21 e 10781/18-21 - conclusioni indagini preliminari – noti al MATTM, perché oggetto di diversi atti di sindacato parlamentare verso il Governo), e il PNIEC deve essere redatto nel rispetto del diritto europeo.

A questo punto, le domande che si pongono sono dieci.

- 1) Può il PNIEC rimanere indifferente a tale variabile legale penale, tra l'altro vincolante il rapporto giuridico tra Italia e TAP, per esplicita previsione dell'Accordo intergovernativo Italia-Grecia-Albania del 2013 e per disposizioni del Regolamento UE 347/2013 e s.m.i.?
- 2) Può il PNIEC fondare le proprie previsioni di corretta migliore tutela ambientale anche per il futuro, sulla base della realizzazione di un'opera climalterante, di cui la magistratura inquirente ha cristallizzato la prova della violazione del diritto europeo sul fronte della mancata valutazione degli impatti cumulativi interni ed esterni, diretti e indiretti della stessa, con conseguente illegittimità della VIA?
- 3) Sulla base di quali evidenze scientifiche e quali fondamenti di diritto ambientale europeo, il PNIEC, finalizzato alla utilità climatica delle infrastrutture energetiche nel vincolo europeo della più elevata tutela dell'ambiente e della salute pubblica, può prescindere da questa variabile legale di diritto penale?
- 4) Quale interesse pubblico è garantito mantenendo indifferente il PNIEC all'esito dell'accertamento della violazione penale di diritto europeo da parte di TAP (avvenuto in sede, com'è noto, di incidente probatorio) nella specifica materia ambientale, per la quale vige in capo a qualsiasi operatore economico (come si desume anche dall'art. 30 n.3 del Codice degli appalti) il rispetto degli obblighi in materia ambientale?
- 5) Quale principio costituzionale è osservato mantenendo indifferente il PNIEC alla violazione del diritto europeo da parte della VIA su TAP, visto che qualsiasi piano, compreso il PNIEC, si inserisce nel quadro della funzionalizzazione degli interessi privati, ben definito dall'art. 41 Cost. e del principio di legalità dell'art. 97 Cost.?
- 6) Quale principio ambientale europeo può mai consentire che il PNIEC sia definitivamente redatto, continuando a citare l'opera TAP e ignorando l'accertata violazione del diritto europeo sugli impatti cumulativi diretti e indiretti, interni ed esterni, dato che granitica giurisprudenza europea afferma la necessità di attualizzare interessi pubblici perseguiti e interessi ambientali, proprio alla luce della evoluzione delle vicende, di fatto e di diritto, delle opere acconsentite?
- 7) Quale miglioramento presente e futuro dell'ambiente può essere garantito, se si prescinde dall'accertamento penale della mancata valutazione degli impatti cumulativi interni ed esterni, diretti e indiretti, dell'opera TAP, dato che proprio la considerazione di tali impatti cumulativi serve alla corretta migliore valutazione della tutela ambientale presente e futura di una V.A.S. che accompagna il PNIEC?
- 8) Può il PNIEC ignorare che un D.M. di "compatibilità ambientale", di cui l'incidente probatorio in sede penale ha cristallizzato la prova della violazione del diritto europeo sul fronte indefettibile degli impatti

cumulativi diretti e indiretti, interni ed esterni di una nuova opera climalterante, non garantisce più in pieno – al di là delle imputazioni di responsabilità personale connesse alla suddetta prova – la effettiva e completa “compatibilità ambientale” di tale opera climalterante?

- 9) Può il PNIEC procedere in una presunzione non di “non colpevolezza” delle persone, ma di “indifferenza”/“impunità” dell’accertata violazione del diritto europeo nella delicata materia degli impatti cumulativi, soprattutto dopo la condanna ricevuta dalla Sentenza CEDU nella “*Sentenza Cordella*” (Sezione Prima, Cordella & altri c. Italia, 24 gennaio 2019)?
- 10) Può il PNIEC essere fonte di (pseudo-)“sanatoria” di una VIA accertata illegittima da incidente probatorio penale?

Se il PNIEC, nella redazione definitiva, ignora questa gravissima situazione di fatto e di diritto emersa dalla chiusura delle indagini penali su TAP e frutto della cristallizzazione in incidente probatorio, è evidente che si consumerà come minimo un illecito extracontrattuale per violazione del diritto europeo, rilevante anche nel diritto interno ai sensi dell’art. 2043 Cod. civ., in ragione del dovere statale al miglioramento dell’ambiente anche futuro, imposto dal Cod. amb.

**8. Conseguenze di incostituzionalità e illegittimità euro-unitaria del PNIEC, nel caso di persistenti inerzie dello Stato italiano per:**

- *violazione dei diritti fondamentali e umani richiamati dal Considerando n. 45 del Regolamento UE 2018/1999,*
- *violazione complessiva del Regolamento UE 2018/1999,*
- *assenza-elusione dell’approccio ecosistemico,*
- *mancata quantificazione del “Carbon Budget” nel territorio italiano,*
- *conferma della confessione pubblica di “cattura del regolatore” da parte di TAP e indifferenza per l’accertamento penale dell’assenza della valutazione degli impatti cumulativi di tale opera*

Giova ulteriormente ribadire che al PNIEC si applica in toto il Cod. amb. proprio perché fonte di derivazione europea, come dall’art. 3-bis, e che esso costituisce altresì, come ivi indicato (commi 2 e 3), attuazione della Costituzione nel rispetto del diritto europeo e internazionale. Il PNIEC, inoltre, in ragione della natura vincolante prevista dal diritto europeo, assume anche la forma giuridica della promessa al pubblico ex art. 1989 Cod. civ., trattandosi di atto formale di provenienza di organi sottoposti a giuramento, ex art. 93 Cost., con contenuti, obiettivi e tempi che, adempiendo al diritto europeo, devono tutelare i diritti fondamentali del pubblico, ai sensi dell’art. 37 della “*Carta dei diritti fondamentali della Unione europea*” e soddisfare le condizioni di costituzionalità, di cui all’art. 41 Cost. it.

Del resto, lo Stato, in sede di redazione del PNIEC, agisce nella qualifica di “operatore” ai sensi dell’art. 302 Cod. amb.

Ma lo Stato è anche il destinatario congiunto, con tutti gli altri “operatori” identificati ai sensi del Cod. amb., del Regolamento UE 2018/1999, di cui deve rispettare pienamente e incondizionatamente tutti i contenuti, compresi, tra gli altri, i *Considerando nn. 25 e 45* (totalmente ignorati dai contenuti del PNIEC come del “Rapporto ambientale”) e gli artt. 8 e 39 (indispensabili a garantire trasparenza e veridicità scientificamente aggiornata, accessibile al pubblico e verificabile, dei contenuti e delle previsioni del PNIEC).

Dunque, a fronte delle Osservazioni formulate in questa sede, lo Stato deve interrogarsi se detenga una legittima facoltà di prenderle in considerazione o meno, oppure debba adempiere a un dovere inderogabile di loro accoglimento quale adempimento di vincoli di Costituzione, di legge, di diritto euro-europeo e di diritto internazionale.

Nel caso in cui lo Stato, in sede di redazione definitiva del PNIEC, dovesse optare per la mera facoltà di considerazione delle stesse, il suo dovere di motivazione, per essere conforme ai criteri di buona fede e correttezza indicati dal Codice civile e a quello di imparzialità dell’art. 97 Cost., oltre che di buona fede internazionale, nei termini della Convenzione di Vienna sulla interpretazione dei trattati, dovrà fondarsi

- sulla legittimità del suo operare in tal modo, rispetto a quanto indicato dal Regolamento UE 2018/1999, ai *Considerando nn. 25 e 45* nonché agli artt. 8 e 39.
- sull’esplicito richiamo alle norme di legge italiana o alle fonti di diritto europeo che legittimino il PNIEC
  - o a disattendere l’approccio ecosistemico,

- a privilegiare e assecondare la “cattura del regolatore” nell’azione pubblica di lotta ai cambiamenti climatici a favore di energia fossile e investimenti dannosi all’ambiente, senza consumare illegittimi “aiuti di Stato” e senza violare l’art. 2373 Cod. civ. come Stato-scoio di imprese operanti nel settore energetico con impatti climalteranti,
  - a ignorare l’accertamento giudiziale penale, cristallizzato come prova in sede di incidente probatorio, di violazione del diritto europeo di un’opera dal medesimo PNIEC richiamata e presunta “utile” (TAP);
- sull’esplicito richiamo a fonti scientifiche accessibili e verificabili, da cui desumere la plausibilità delle previsioni contenute nel PNIEC e nel “Rapporto ambientale”, nella proiezione decennale indicata.

In difetto di tali contenuti motivazionali, il PNIEC definitivo risulterà:

- fondato su assenza di dati scientifici *ab origine*;
- quindi fondato su erronea valutazione dei fatti, nei termini indicati dal diritto europeo;
- di conseguenza tale lesivo di diritti assoluti del pubblico (dall’informazione, alla scienza, al clima sicuro ecc...),
- illegittimo in toto per “cattura del regolatore” e *favor* per il fossile, per di più in disprezzo degli accertamenti penali su TAP.

**9. Necessità che il PNIEC contenga la presa d’atto dello scenario di “emergenza climatica” in nome dei “Costholder” di FFF e dei diritti umani di cui al Considerando n. 45 del Regolamento UE 2018/1999**

Accogliendo gli auspici del Presidente della Repubblica italiana, il PNIEC deve ragionare in termini di scenario di “emergenza climatica” e non di normalità (che non esiste più).

Infatti, solo la consapevolezza piena dello scenario di “emergenza climatica” può far emergere un effettivo e leale coraggio nelle scelte di inversione di rotta, richieste dal pubblico e soprattutto dai più giovani (i giovani di FFF), ossia coloro che non sono rappresentati nelle istituzioni e che non possono neppure sedere ad alcuna consultazione, perché non indicati come “Stakeholder”.

I giovani di *Friday for Future* hanno proiezioni di vita di 70/80 anni, un tempo in cui i decisori attuali del PNIEC probabilmente non ci saranno. Il futuro è loro, ma su di loro decidono altri. I dieci anni prossimi della loro vita sono fondamentali e molto più determinanti dei prossimi dieci dei redattori del PNIEC. Ma il PNIEC li ignora.

L’ “emergenza climatica” lanciata dai giovani di FFF, ma anche da Comuni, Città, Regioni, Scuole<sup>21</sup>, non identifica un banale timore di danni. È il grido corale di un cambiamento di rotta radicale nelle politiche sul clima, sull’ambiente e sulla giustizia sociale, nel riequilibrio tra interessi economici e interessi ecologici dell’umanità.

Né il “Rapporto ambientale” né il PNIEC parlano mai di come declinare le strategie proposte sui diritti delle generazioni dei ragazzi di FFF. Ragionano fuori della realtà delle piazze riempite da questi ragazzi di FFF.

Eppure i ragazzi di FFF identificano i più vulnerati “Costholder” dell’umanità, perché le lacune di questo PNIEC e le “catture del regolatore” in esso assecondate cadranno su di loro per decenni e senza il concorso della loro volontà (che pur si esprime con l’invocazione dell’immediato abbandono del fossile): quindi del tutto ingiustamente.

A questi ragazzi di FFF si fa pagare un costo insopportabilmente ingiusto, da qualsiasi punto di vista si vogliono giustificare le ambiguità del PNIEC.

Ecco perché il PNIEC è credibile solo nello scenario della “emergenza climatica” gridata dai giovani.

E solo nello scenario della presa d’atto della situazione di “emergenza climatica” è possibile programmare i prossimi dieci anni del PNIEC nell’effettiva considerazione dei diritti umani e fondamentali, richiamati dal *Considerando n. 45* del Regolamento UE 2018/1999.

Del resto, è anche questo il senso dell’ultimo documento dei cinque Organismi ONU per la difesa dei diritti umani<sup>22</sup>.

Fuori della esplicita presa d’atto dello scenario di “emergenza climatica”, sofferta e urlata dai ragazzi di FFF, il PNIEC, già privo di approccio ecosistemico, già “catturato” dal *favor* fossile, già insensibile agli accertamenti

<sup>21</sup> Cfr. [www.emergenzaclimatica.it](http://www.emergenzaclimatica.it)

<sup>22</sup> [https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E&fbclid=IwAR3v9KEatcMttvWMUJVY\\_gBP2u2uzzO3hgmNTuTFTctaWY9fQbXDZ36EQOg](https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E&fbclid=IwAR3v9KEatcMttvWMUJVY_gBP2u2uzzO3hgmNTuTFTctaWY9fQbXDZ36EQOg)

penali persino di opere illegali come TAP, autocertificherà la propria surreale, e per questo inverosimile, visione del futuro, con assunzioni di responsabilità consequenziali gravissime di lesione del pubblico italiano, rilevabili, a seconda di casi e circostanze, sia in sede civile, per esempio ai sensi degli artt. 2043 e 2051 Cod. civ., sia in sede penale, per esempio ai sensi degli artt. 328 Cod. pen.

**10. Obbligo di comunicazione ai sensi dell'art. 10 del Regolamento UE 2018/1999**

L'art. 10 del Regolamento UE 2018/1999, "*Ciascuno Stato membro allega a tali documenti trasmessi alla Commissione una sintesi delle osservazioni del pubblico o delle osservazioni provvisorie*".

Poiché le Osservazioni in questa sede formulate si fondano sul rigoroso rispetto del diritto euro-unitario e delle stesse previsioni del Regolamento UE 2018/1999, è indispensabile, affinché sia effettivamente e verificata la buona fede soggettiva e oggettiva dello Stato italiano nella redazione definitiva del PNIEC, sia verso la Unione europea che verso il pubblico, che nelle "*sintesi delle osservazioni del pubblico*" (ex cit. art. 10) sia riportato testualmente l'*Indice* delle presenti Osservazioni (*supra*: pag. 5), quindi con la esplicita riproduzione dei dieci punti ivi scanditi.

Solo in tal modo, infatti, si consentirà alla stessa Unione europea di comprendere con chiarezza e trasparenza ragioni e contenuti di adeguamento o meno del PNIEC italiano ai diritti del pubblico e alle linee e ai vincoli del diritto euro-unitario, qui tematizzati.

**Allegati**

Allegato 1 (a-b-c-d): Dati personali dei sottoscrittori delle Osservazioni.

Allegato 2 (a-b-c-d): Copia del documento di riconoscimento dei soggetti sottoscrittori, in corso di validità.

\*\*\*\*\*

I Sottoscritti dichiarano di essere consapevoli che, ai sensi dell'art. 24, comma 7 e dell'art.19 comma 13, del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., le presenti Osservazioni e gli eventuali allegati tecnici saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ([www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)).

*Tutti i campi del presente modulo devono essere debitamente compilati. In assenza di completa compilazione del modulo l'Amministrazione si riserva la facoltà di verificare se i dati forniti risultano sufficienti al fine di dare seguito alle successive azioni di competenza.*

Lecce, 1 ottobre 2019

I dichiaranti e sottoscrittori delle Osservazioni  
in nome proprio e per conto delle Associazioni, dei Comitati, dei Gruppi e dei Movimenti elencati.

Prof. Avv. Michele Carducci



Avv. Raffaele Cesari



Avv. Elena Papadia



Avv. Luca Saltalamacchia



**Allegato 1a.**

**DATI PERSONALI**

**Persona fisica**

Nome e Cognome **MICHELE CARDUCCI**, Codice Fiscale CRDMHL63P22E506Z

Nato a Lecce (Prov. LE) il 22 settembre 1963

Residente a Lecce (Prov. LE)

Viale Aldo Moro n° 31 CAP 73100

Tel. 39+0832315131-39+3289813688 fax ===== e-mail: michele.carducci@unisalento.it

PEC: michele.carducci@pec.it

Documento di riconoscimento:

Passaporto italiano n. YA1526196 rilasciato dalla Questura di Lecce in data 12 febbraio 2011 e con scadenza l'11 febbraio 2021



**Allegato 1b.**

**DATI PERSONALI**

**persona fisica**

Nome e Cognome **RAFFAELE CESARI** Codice Fiscale CSRRFL69D18E815E

Nato a Maglie (Prov. LE) il 18 aprile 1969

Residente a Maglie (Prov. LE) Piazza Madonna delle Grazie n° 11 CAP 73014

Tel. 39+3394487639 fax ===== e-mail: raffaelecesari@libero.it

PEC: cesari.raffaele@ordavvle.legamail.it

Documento di riconoscimento:

Patente di guida n. U1Z109943L rilasciata l'11 settembre 2017 e in scadenza il 18 aprile 2028.



**Allegato 1c.**

**DATI PERSONALI**

**Persona fisica**

Nome e Cognome **ELENA PAPADIA** Codice Fiscale PPDLNE82A43I119T

Nata a nata a S. Pietro V.co (Prov. BR), il 3 gennaio 1982

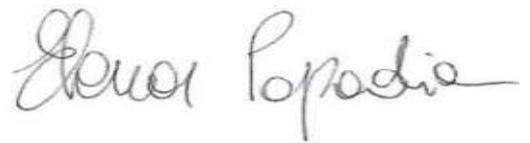
Residente in Melendugno (Prov. LE) alla Via T. Schipa n° 20 CAP 73026

Tel. 39+3491892953 ~~fax~~ ===== e-mail: e\_papadia@libero.it

PEC: elena.papadia@ordavvle.legalmail.it

Documento di riconoscimento:

C.I. n. AU0512984 rilasciata dal Comune di Melendugno (LE) il 12 agosto 2013 e in scadenza il 3 gennaio 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elena Papadia', is positioned in the lower right area of the page.

**Allegato 1d.**

**DATI PERSONALI**

**Nel caso di persona fisica**

Nome e Cognome **LUCA SALTALAMACCHIA** Codice Fiscale CSLTLCU73M13F839L

Nato a Napoli (NA) il 13 agosto 1973 e ivi residente in Via Discesa S. Pietro ai due frati 7/9, CAP 80123

tel. 39+3428064387 ~~fax~~ ===== e-mail: studiolegalesaltalamacchia@gmail.com

PEC: *lucastalamacchia@pec.it*,

Documento di riconoscimento C.I. n. AT7438198 rilasciata dal Comune di Napoli, in data 7 marzo 2012 con scadenza il 13 agosto 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Luca Saltalamacchia". The signature is written in a cursive style with a large initial 'L'.

## TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art.13 del D.Lgs.196/2003 si dichiara di essere informati che i dati personali forniti saranno trattati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in qualità di titolare del trattamento, anche mediante strumenti informatici, esclusivamente nell'ambito del procedimento per il quale le presenti Osservazioni sono presentate e per il quale la presente dichiarazione viene resa. Si dichiara inoltre di essere informati circa la natura obbligatoria del conferimento dei dati e della garanzia di tutti i diritti previsti dall'art. 7 "Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti" del D.Lgs.196/2003.

Luogo e data: *Lecce, 1 ottobre 2019*

*I dichiaranti*

Prof. Avv. Michele Carducci



Avv. Raffaele Cesari



Avv. Elena Papadia



Avv. Luca Saltalamacchia



*L'Allegato 1 (a-b-c-d) "Dati personali del soggetto che presenta l'osservazione e documento di riconoscimento" e l'Allegato 2 (a-b-c-d) "Copia del documento di riconoscimento" non saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ([www.va.minambiente.it](http://www.va.minambiente.it)).*

***ALLEGATO 2 a-b-c-d***

***DOCUMENTI DI IDENTITÀ DEI FIRMATARI***

***Michele Carducci***

***Raffaele Cesari***

***Elena Papadia***

***Luca Saltalamacchia***

# Defend the defenders of the Earth: a dossier on the Repression of the Salentinian Movements

---

**Avv. Elena Papadia**  
**ASSOCIAZIONE BIANCA GUIDETTI SERRA**



con la supervisione e il contributo del **Prof. Michele Carducci**  
Human Rights Defender  
Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato presso l'Università del Salento  
ed il sostegno della rete **In Difesa Di**



**Avv. Elena PAPADIA**  
Human Rights Defender  
Foro di Lecce  
Legal Team Movimento NoTap – Movimento Mamme NoTap  
con il sostegno di **Associazione Bianca Guidetti Serra**

## **DEFEND THE DEFENDERS OF THE EARTH: A DOSSIER ON THE REPRESSION OF THE SALENTINIAN MOVEMENTS.**

con la supervisione e il contributo del **Prof. Avv. Michele Carducci**  
Human Rights Defender  
Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato presso l'Università del Salento  
Responsabile del Cedeuam – Centro di Ricerca Euroamericano sulle politiche Costituzionali

Si ringraziano

**Prof. Avv. Michele Carducci**

**Associazione Bianca Guidetti Serra** – Dott. Donato Cardigliano

**Rete In Difesa di** – Dott. Francesco Martone

**Gli Avvocati**

Mariano Alterio

Francesco Calabro

Alessandro Calò

Raffaele Cesari

Michele Macrì

Giuseppe Milli

Carlo Sariconi

e

**tutti i Colleghi Avvocati** non direttamente citati, non solo per il contributo documentale offerto al fine della realizzazione del presente dossier, ma per il loro impegno sul campo nella difesa dei Diritti Umani, dei Diritti della Madre Terra, dei Diritti dei Cittadini, salentini e non, impegnati per la tutela dell'Ambiente e del Territorio.

## INDICE

<b>Premessa</b>	<b>Pag. 2</b>
<b>1. I Difensori dei Diritti della Terra come Difensori dei Diritti Umani</b>	<b>4</b>
<b>2. Il caso “Salento”: emergenze ambientali ed esperienze di attivismo</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b> Brevi cenni al caso “Co.di.Ro”: l’esperienza del “Popolo degli Ulivi”	8
<b>3. Il contrasto al gasdotto TAP in Salento: un’esperienza paradigmatica di attivismo tra repressione sistematica e accanimento giudiziario</b>	<b>11</b>
<b>3.1</b> Una ricostruzione cronologica dell’escalation repressiva: i casi giudiziari più significativi, lo stato delle procedure, le violazioni perpetrate a danno degli attivisti nel loro status di Human Rights Defenders.	14
<b>I. Primavera ed estate 2017</b>	14
<b>I.1</b> Il Sequestro giudiziario preventivo del cantiere in località “Le Paesane”: la Magistratura avalla i dubbi e le ragioni degli attivisti sanzionati per presunto “blocco della circolazione stradale”	18
<b>II. Autunno 2017</b>	18
<b>a)</b> I fogli di Via	18
<b>b)</b> L’aggressione al giornalista da parte delle Forze dell’Ordine.	21
<b>c)</b> La testimonianza di una giornalista impegnata nella redazione di inchieste inerenti la realizzazione del Gasdotto TAP.	23
<b>d)</b> L’Istituzione della c.d. “Zona Rossa”.	25
<b>e)</b> Fatti del 20/11/2017	28
<b>f)</b> Fatti del 24/11/2017	29
<b>III. Da dicembre 2017 ad aprile 2018</b>	29
<b>a)</b> Fatti del 06/12/2017	29
<b>b)</b> Fatti del 09/12/2017	31
<b>c)</b> Fatti del 09/02/2018	36
<b>d)</b> Fatti dell’08/04/2018	38
<b>e)</b> Fatti del 09/04/2018	38

<b>4. La sostanziale violazione delle Linee Guida OSCE per la tutela dei Difensori dei Diritti Umani nel caso degli attivisti “NOTAP”.</b>	41
<b>4.1</b> Con riferimento al processo mediatico di diffamazione, criminalizzazione e marginalizzazione degli attivisti del Movimento NOTAP ed alla censura della stampa dissenziente.	41
<b>4.2</b> Con riferimento ai casi di applicazione dell’art. 18 TULPS (manifestazione non autorizzata) e dell’art. 1 e 2 del D. LGS. N. 159/2011 (applicazione del Foglio di Via Obbligatorio).	44
<b>4.3</b> Con riferimento in genere a tutti i casi giudiziari e di cronaca riportati nel presente dossier.	47
<b>4.4</b> Con riferimento alla violazione del diritto di accesso alle informazioni inerenti i diritti umani, e nello specifico informazioni inerenti opere impattanti sul bene “Ambiente” o climalteranti.	51
<b>Conclusioni</b>	53
<b>Bibliografia</b>	
<b>Appendice: Linee Guida OSCE sulla tutela dei Difensori dei Diritti Umani (traduzione italiana)</b>	

## Premessa

Il Preambolo del Codice Deontologico Forense approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 17 aprile 1997, come modificato nella seduta del 27 gennaio 2006, si apre definendo nel dettaglio la funzione sociale e civile che l'Avvocato è chiamato a svolgere. Nello specifico, esso stabilisce che *“l'Avvocato vigila sulla conformità delle leggi ai principi della Costituzione, nel rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti Umani e dell'Ordinamento comunitario; garantisce il diritto alla libertà e alla sicurezza e l'inviolabilità della difesa; assicura la regolarità del giudizio e del contraddittorio”*.

Ebbene, in un contesto di repressione diffusa e di restringimento degli spazi di libertà e di espressione democratica quale quello a cui siamo costretti ad assistere, non solo a livello locale ma su scala globale, il ruolo che l'Avvocato e il giurista in genere, è chiamato a svolgere risponde innanzitutto ad un dovere deontologico, che passa anche da una precisa e personale scelta civica e politica. Ciò che ci viene richiesto e l'obiettivo che ci poniamo, quali operatori del diritto, è quello di tutelare coloro i quali vedono limitati i propri spazi di partecipazione democratica e di salvaguardare ed assistere l'azione di coloro i quali tentano di porsi a tutela di diritti inalienabili, smascherando l'articolato sistema repressivo che viola principi costituzionali e diritti umani unanimemente riconosciuti.

Con questo spirito, alcuni dei Legali e Giuristi, coinvolti a vario titolo nella tutela delle svariate istanze popolari salentine, hanno ritenuto indispensabile cooperare, in un confronto e in uno scambio costante di esperienze, competenze e conoscenze, a garanzia di ciò a cui l'attività forense dovrebbe ispirarsi, ovvero *“l'attuazione dell'ordinamento ai fini della Giustizia”*<sup>1</sup>.

Attraverso il contributo, anche testuale, di tutte le professionalità coinvolte, grazie al sostegno dell'Associazione Bianca Guidetti Serra e della rete “In difesa di”, e la preziosa supervisione Prof. Michele Carducci è nato dunque il presente lavoro.

Esso trae spunto dallo studio e dall'analisi delle Linee guida OSCE sulla tutela dei difensori dei diritti umani e dalla presa di coscienza forte e non più procrastinabile della necessità di

---

<sup>1</sup> Si veda il Preambolo del “Codice Deontologico Forense” approvato dal Consiglio Nazionale Forense nel 1997 nella seduta del 17 aprile 1997, come modificato nella seduta del 27 gennaio 2006

considerare quali difensori dei diritti umani i cd. “Difensori dei Diritti della Terra”, ovvero tutti coloro che, in qualità di attivisti, privati cittadini, Associazioni, Movimenti, si attivano pacificamente e con mezzi non violenti in vista della tutela dell’ambiente e del diritto al Clima, intesi quali diritti umani imprescindibili ed irrinunciabili, tanto più alla luce dell’allarme lanciato dalle Nazioni Unite ad esito dell’ Intergovernmental Panel on Climate Change, o IPCC tenutosi in Corea del Sud lo scorso Ottobre.

In effetti, il diritto al clima, alla salute e ad un’ambiente salubre, già riconosciuti dalla nostra Carta Costituzionale e pressoché da tutte le Convenzioni e Dichiarazioni di principi circa la tutela dei diritti della Madre Terra e dell’Ambiente, sono strettamente connessi col diritto umano per eccellenza, ovvero il Diritto alla Vita. Ciò nonostante la posizione dei cd. Difensori dei Diritti della Terra incontra, ovunque nel mondo, repressione e ostilità da parte delle Autorità e delle Istituzioni statali e governative (rapporto “On dangerous Ground” di Global Witness<sup>2</sup>).

L’analisi, dunque, raffronta le raccomandazioni delle Linee Guida OSCE sulla tutela dei Difensori dei Diritti Umani con la realtà, la cronaca e la casistica giudiziaria più rilevanti, relative ai movimenti di difesa ambientale nel Salento, sulla base delle segnalazioni giunte all’Associazione Bianca Guidetti Serra da parte dei Legali dei rispettivi movimenti e Comitati (caso “Xylella/CodiRo”, caso “SS. 275”, caso “Colacem”). Uno sguardo attento e approfondito è dedicato all’esperienza del Movimento NOTAP, che si batte da anni per opporsi alla realizzazione del Gasdotto trans-adriatico che trasporterà il gas naturale dall’Azerbaijan (Stato a noto regime dittatoriale, all’attenzione di tutti gli organismi di tutela dei diritti umani) all’Italia, denunciando i considerevoli impatti ambientali e la non democraticità dell’opera su svariati fronti e a vari livelli: si tratta di un’esperienza paradigmatica di attivismo che ha incontrato repressione sistematica e accanimento giudiziario, con l’applicazione di norme e meccanismi di controllo e gestione di ordine pubblico e sicurezza che violano in maniera sostanziale le citate Linee Guida OSCE.

**Un focus in tal senso è parso ancor più doveroso laddove, in occasione dell’anno di Presidenza OSCE dell’Italia, il rapporto “Implementation of selected OSCE commitments on Human Rights and democracy in Italy”<sup>3</sup>, redatto dalla Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa, non ha fornito un riscontro circa lo stato dei diritti umani legati alla tutela ambientale e circa il grado di democraticità nei meccanismi di gestione del dissenso legati all’attivismo ambientale in Italia.**

---

<sup>2</sup> Global Witness, *Defenders of the Earth, global killing of land and environmental defenders in 2016*.

<sup>3</sup> “Implementation of selected OSCE commitments on Human Rights and democracy in Italy – Independent evaluation Report on the occasion of the Italian OSCE Chairmanship 2018”, a cura di School of Advanced Studies- Pisa.

## **1. I Difensori dei Diritti della Terra come Difensori dei Diritti Umani.**

Il 2018 si pone quale anno fondamentale e di riferimento, anche sul piano strettamente nazionale, per ciò che riguarda la tutela dei diritti umani: coincidono in esso il settantennale della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, il ventennale della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani e la Presidenza Italiana presso l’OSCE, che ha assunto l’impegno di porre al centro della propria agenda proprio la questione relativa alla difesa dei difensori dei diritti umani.

Quando si parla oggi di battaglia per i diritti umani, non si può ignorare quanto essa sia connessa al tema della protezione ambientale, secondo un’ottica che vede i due aspetti senza dubbio interdipendenti. La tutela ambientale e le lotte in nome di essa sono sinonimo sempre e ovunque di tutela di diritti umani e costituzionali garantiti e salvaguardati, a livello nazionale ed internazionale, anche in vista di quella responsabilità nei confronti delle generazioni future che fonda gran parte delle Dichiarazioni di principi a tutela dell’ambiente.

Il Diritto alla vita, il diritto alla salute, il diritto a vivere in un ambiente sano sono tutti diritti dell’essere umano, alla cui difesa sono orientate le azioni dei c.d. Difensori dei Diritti della Terra. Essi senz’altro rientrano nel novero di coloro i cui diritti e il cui agire sono garantiti e tutelati dall’art. 1 della Dichiarazione ONU sui difensori dei diritti umani, laddove è stabilito che *“tutti hanno il diritto di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale”*. Tutto ciò è ulteriormente confermato e ribadito dal punto 2 delle Linee guida sulla Tutela dei difensori dei Diritti Umani adottate dall’OSCE, il quale aggiunge che essi agiscono *“a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. Riconoscono l’universalità dei diritti umani per tutti senza distinzione di alcun tipo e difendono i diritti umani con mezzi pacifici”*.

La realtà e l’attività degli Human rights defenders e, nella fattispecie, dei cd. Difensori dei Diritti della Terra, risulta particolarmente a rischio e suscettibile di “interferenze” e repressione laddove, ad esempio, sorgano violenze e conflitti contro le comunità indigene che oppongono resistenza a progetti imposti con i metodi tipici del modello economico estrattivista. Esso fonda il proprio sistema sull’accaparramento e la finanziarizzazione delle risorse e delle terre, in una prospettiva utilitaristica che perpetua valori e azioni alla base dello sfruttamento ambientale e della violazione dei diritti umani, ignorando il concetto di giustizia climatica e di sostenibilità.

L’impegno degli attivisti o dei cittadini che si oppongono a tale sistema è fondamentale, ma in pochi contesti nazionali è adeguatamente tutelato. Rivendicare il “diritto” a un ambiente sano, protetto e accessibile alle popolazioni autoctone, alla luce anche del principio di responsabilità

inter-generazionale, pare essere oggi, malgrado gli impegni internazionali sorti anche a seguito degli Accordi di Parigi sul clima del 2015, un atto rivoluzionario e sovversivo dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, atto perseguito, sanzionato, represso brutalmente da quegli stessi Stati che dovrebbero tutelarlo<sup>4</sup>.

D'altra parte il concetto di "shrinking space"<sup>5</sup>, ossia della restrizione degli spazi di agibilità civica per le organizzazioni della società civile, è oggi concetto tristemente noto. Rientrano in esso le politiche di governo, le leggi restrittive, le campagne mediatiche di delegittimazione e criminalizzazione, gli attacchi fisici, le restrizioni alla libertà di associazione, di riunione, o di movimento: si tratta delle armi, paradossalmente rese legittime e legali, di cui gli Stati e i grandi gruppi economici e di potere, assecondati e garantiti dagli apparati di Governo, si avvalgono per far tacere il dissenso<sup>6</sup>.

A tal proposito, nel rapporto "On Dangerous Ground", l'organizzazione internazionale Global Witness, definendo l'ambiente il nuovo campo di battaglia dei diritti umani, ha evidenziato come gli anni 2015/2016 siano stati anni drammatici per gli attivisti ambientali, con addirittura più di tre persone uccise ogni settimana, soprattutto in contesti sensibili quali America Latina, Africa e Asia<sup>7</sup>.

## **2. Il caso "Salento": emergenze ambientali ed esperienze di attivismo**

Se è vero che in Italia non sembrano registrarsi casi tanto estremi e tragici di repressione, è tuttavia certo che si assista anche qui ad un restringimento grave degli spazi di partecipazione democratica, di libertà e di attivismo non violento.

Ciò si attesta in grave contrasto con gli obiettivi delineati dal punto 3 delle Linee guida sulla Tutela dei difensori dei Diritti Umani adottate dall'OSCE, quando afferma che "*«i difensori dei diritti umani svolgono funzioni importanti e legittime nelle società democratiche. Le autorità statali dovrebbero rispettare il fatto che in una società democratica possano essere espresse pacificamente opinioni dissenzianti, riconoscendo pubblicamente il ruolo importante e legittimo dei difensori dei diritti umani»*".

---

<sup>4</sup> A tal proposito si veda Chiara Soletti e Giovanna Borrelli, "*Difensori della Terra: è l'ambiente il nuovo campo di battaglia dei diritti umani*", articolo pubblicato su "La Stampa" del 15/05/2017.

<sup>5</sup> Ben Hayes, Frank Barat, Isabelle Geuskens, Nick Buxton, Fiona Dove, Francesco Martone e Hannah Twomey, *Sugli "shrinking spaces"*, un documento di inquadramento, a cura di Transnational Institute, [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>6</sup> Francesco Martone, *La guerra invisibile ai difensori della terra è un'emergenza globale*, su [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it) del 17/07/2017.

<sup>7</sup> Global Witness, *Defenders of the Earth, global killing of land and environmental defenders in 2016*, cit..

Sebbene le indicazioni espresse tanto nelle Linee guida OSCE tanto nella Dichiarazione ONU siano non vincolanti, costituendo esse strumenti di *soft law*, è indiscusso il loro valore morale, in termini di impegno da parte degli Stati membri a rispettarne e realizzarne disposizioni e obiettivi, tanto a livello nazionale che internazionale.

La condizione testé denunciata pare essere paradigmatica nel quadro dell'attuale realtà salentina, laddove operano movimenti, comitati, gruppi di cittadini che si pongono a tutela di ambiente e territorio, in un contesto geografico ormai da anni estremamente sensibile e gravemente compromesso.

La penisola salentina vede infatti aperti fronti d'azione molteplici ed eterogenei, nei quali sono chiamati ad operare e ad intervenire i c.d. Difensori dei Diritti della Terra.

Quando si parla di Salento occorre specificare che si fa riferimento, nella fattispecie, non solo alla Provincia di Lecce ma, in senso più ampio, anche alle Province di Brindisi e Taranto, interessate da emergenze ambientali ed ecologiche di enorme entità.

E' giusto il caso di ricordare la battaglia intrapresa da decenni a Brindisi contro il Petrolchimico del gruppo Eni e la discarica di Micorosa, o contro la centrale termoelettrica Enel di Cerano; o ancora il drammatico e tristemente noto caso dell'acciaieria ILVA (ora Arcerol Mittal) di Taranto, già in corso di segnalazione da parte di Human Rights International Corner, Peace link, Unione forense per la tutela dei diritti umani e altre, al Gruppo di lavoro Imprese e Diritti umani delle Nazioni Unite per le gravi violazioni dei diritti umani poste in essere dalla Società e segnalate da comitati, associazioni e gruppi di cittadini tarantini e non<sup>8</sup>.

Altrettanto rilevante appare poi il caso di **Colacem SPA**, cementificio con sede in Galatina (Lecce), il cui impianto con un'area di deposito scoperto di carbon coke di ben 14.000 metri quadri ubicata in prossimità dei centri urbani di Galatina e dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina, è classificato come industria insalubre ai sensi del Testo Unico delle Leggi Sanitarie. Secondo l'Agenzia Ambientale dell'Unione Europea (European Environmental Agency, EEA), poi, Colacem avrebbe causato tra il 2008 e il 2012 un inquinamento tale da generare costi per danni ambientali e sanitari compresi fra 37 e 67 milioni di euro. La valutazione dell'EEA, come riconosciuto dalla stessa agenzia ambientale, è persino sottostimata per non aver incluso un'analisi economica degli impatti sull'ecosistema e sulla biodiversità nei territori coinvolti. Si pensi alle altissime concentrazioni di particolato fine (PM 2.5) superiori alla soglia limite rilevate da Arpa Puglia (Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione ambientale) nell'area interessata, risultate assai superiori alla media provinciale e regionale. Tanto più che la stessa area è segnalata dal

---

<sup>8</sup> Human rights international Corner, Peace link, Unione forense per la tutela dei diritti umani, Fidh (a cura di), // *disastro ambientale dell'Ilva e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2017 n.711i

registro Tumori dell'ASL (Agenzia Sanitaria Locale) di Lecce, dal Registro Tumori Puglia e dall'Osservatorio Epidemiologico Regionale quale area con la più alta incidenza complessiva di neoplasie e malattie polmonari croniche della Provincia di Lecce.

Ebbene, malgrado il triste primato, la società Colacem SPA ha ottenuto, a seguito di conferenza di servizi convocata dalla Provincia di Lecce (ente competente), il rinnovo della certificazione AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), nel 2018 con la determinazione del Settore Ambiente n. 71 del 22 febbraio, pubblicata il 02 Marzo 2018.

Il provvedimento di fatto consente alla discussa Società di proseguire nello svolgimento delle proprie attività, malgrado, come denunciano Comitato civico ed associazioni, l'iter istruttorio di rilascio dell'AIA fosse incompleto ed inadeguato, in quanto perfezionato in assenza di uno studio modellistico di ricaduta delle emissioni inquinanti e di uno studio epidemiologico che tenesse conto di tutti i parametri sanitari e le patologie relative alle popolazioni geograficamente coinvolte.

Ciò che rileva nelle segnalazioni pervenute per il tramite del legale incaricato a rappresentare i comitati cittadini in sede giudiziaria, Avv. Michele Macrì, è che, nell'iter autorizzativo, sia mancata in capo alla cittadinanza, pure colpita dalla gravissima situazione sanitaria denunciata, la possibilità di accedere agli atti e ai documenti relativi alle analisi e alle valutazioni poste in essere nel corso della Conferenza di Servizi: ciò tanto per l'inaccessibilità alla documentazione sul sito internet della Provincia di Lecce (con conseguente deposito di formale istanza di accesso agli atti), quanto per il diniego giunto da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, motivato dal segreto istruttorio, circa la possibilità di tempestivo accesso ad una perizia relativa al sequestro di un settore del processo produttivo dell'impianto, che, se prodotta in Conferenza dei Servizi, sarebbe stata rilevante, a parere dei denunciati, a negare il rinnovo dell'AIA.

Analoga situazione si registra con riferimento alle attività di contrasto poste in essere contro la realizzazione della **S.S. 275**, nel progetto di ammodernamento dell'arteria che collega la città di Maglie (LE) a Santa Maria di Leuca per 39 km e 19 svincoli, per un totale di 59 km circa. Il conflitto tra popolazione dissenziente e Istituzioni inizia nel 2004 con la presentazione del progetto, che, secondo le ragioni dei suoi oppositori, deturpa il paesaggio salentino con una massiccia opera di cementificazione. Inoltre il progetto pare viziato da gravi *“illiceità perpetrate con iniqua sottrazione di denaro pubblico per arricchire una società di progettazione che non aveva competenze tecniche e che ha percepito 5 mln di euro per incarico diretto, senza gara pubblica.”*. Tanto è dichiarato dal responsabile del Comitato civico di opposizione all'infrastruttura, Sig. Vito Lisi, nella sua segnalazione inviata all'Associazione Bianca Guidetti Serra. Quanto da lui dichiarato è oggetto di indagini da parte della Procura della Repubblica di Lecce. La stessa segnalazione

espone che, su iniziativa del Comitato S.S. 275, nell'aprile 2014, la Guardia di Finanza, il Noe (Nucleo operativo ecologico dell'arma dei Carabinieri) e la Guardia Forestale, su ordine della Procura di Lecce e Roma, rinvenivano tre discariche di rifiuti tossici interrati sin dagli anni '90 sotto il tragitto futuro della SS 275, contenenti rifiuti quali, tra gli altri, amianto, colle, solventi ed ogni genere di rifiuto ingombrante. L'acqua di falda a 120 mt. di profondità nei luoghi dei rinvenimenti presenta inoltre diossine, furano e cromo esavalente.

Il Comitato SS 275 ha ripetutamente denunciato la totale estromissione delle popolazioni locali dagli iter decisionali relativi all'approvazione e realizzazione del progetto, con grave lesione del diritto alla partecipazione democratica nell'ambito di progetti a rilevanza ed impatto ambientale, lamentando altresì la totale indifferenza da parte delle Istituzioni e degli Organi di Governo rispetto alle istanze avanzate dai cittadini, costretti a subire un'opera che considerano inutile e impattante.

## **2.1 BREVI CENNI AL CASO “CO.DIRO”: L'ESPERIENZA DEL “POPOLO DEGLI ULIVI”**

Si è, poi, imposto alle cronache nazionali ed internazionali il caso del c.d. Popolo degli Ulivi, che contestava la gestione da parte degli organi governativi nazionali e comunitari dell'emergenza CoDiRO, il complesso del disseccamento rapido dell'olivo, che da qualche anno interessa in maniera massiccia i boschi di ulivi del Nord e Sud Salento.

In estrema sintesi, ciò che il Popolo degli Ulivi, i cittadini comuni, i coltivatori e le piccole e medie realtà agricole salentine contestavano era il c.d. Piano Silletti, ovvero il piano di contrasto alla diffusione del batterio *Xylella Fastidiosa*, ritenuto dalle autorità coinvolte quale unico responsabile del processo di disseccamento massiccio degli ulivi salentini. Al fine di affrontare l'emergenza fitosanitaria, con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile era stato nominato un Commissario governativo straordinario, Giuseppe Silletti, comandante del Corpo forestale dello Stato della Regione Puglia.

Il piano elaborato sotto la sua direzione, anche nella seconda versione risalente al 2015 (c.d. Piano Silletti bis), prevedeva non solo l'estirpazione degli ulivi salentini infetti e di quelli sani nel raggio di 100 metri, ma anche l'imposizione di trattamenti fitosanitari in scala massiccia ed indiscriminata, a mezzo di irrorazione a tappeto di fitofarmaci riconosciuti dannosi per la salute umana su tutto il territorio salentino, da Leuca a Brindisi, con effetti ritenuti devastanti soprattutto per la salute delle generazioni future. Tutto ciò sarebbe stato previsto, secondo quanto denunciato dagli attivisti impegnati su tal fronte, in totale assenza di test di patogenicità effettuati sul batterio e nella piena evidenza e consapevolezza scientifica che l'estirpazione delle piante non avrebbe fermato il batterio.

Si trattava di contestazioni che, anche in via meramente precauzionale, si ponevano a tutela dell'ecosistema e della biodiversità di tutta la penisola salentina.

I timori degli attivisti in difesa degli ulivi erano talmente fondati che, a dicembre del 2015, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce bloccava il piano Silletti, ponendo sotto indagine lo stesso Commissario all'emergenza: il provvedimento giudiziario, emesso ad esito delle indagini avviate dopo gli esposti presentati dalle associazioni ambientaliste, in contrasto con le certezze annunciate in sede comunitaria e dal Ministero delle Politiche agricole sull'efficacia del piano Silletti, affermava che non vi fosse prova che il batterio responsabile dell'essiccamento fosse stato importato dall'America Centrale, né che vi fosse prova dell'efficacia delle eradicazioni, stante il fatto che il contagio continuava a diffondersi rapidamente. Secondo la Procura, invece, ci sarebbe stato un concreto pericolo per l'incolumità della salute pubblica con l'uso massiccio di pesticidi, alcuni dei quali vietati ed autorizzati in via straordinaria. Le istituzioni indagate e coinvolte sono state accusate di aver avuto un approccio scientifico univoco che non ha fermato il disseccamento ed ha invece messo in pericolo la salute della popolazione.

Gli avvisi di garanzia che accompagnavano il sequestro preventivo contestavano agli indagati violazioni colpose e dolose delle disposizioni ambientali, quali la diffusione di una malattia delle piante, il falso ideologico, la turbativa violenta del possesso di cose immobili in merito all'obbligo delle eradicazioni, nonché il deturpamento o la distruzione di bellezze naturali. I reati sarebbero stati commessi nel leccese e zone limitrofe dal 2010 al 2015.

Inoltre, il Consiglio di Stato con ordinanza n.478 del febbraio 2016, accoglieva per la prima volta le richieste di sospensiva delle eradicazioni nella provincia di Lecce, relative a piante ritenute infette, ravvisando la presenza di numerosi vizi nel procedimento.

L'Avv. Mariano Alterio, impegnato ad assistere privati ed Associazioni nelle procedure di ricorso amministrativo contro i discussi provvedimenti di contenimento dell'emergenza e le attività di eradicazione degli ulivi, ha segnalato all'Associazione Bianca Guidetti Serra nella propria relazione dal titolo "*Gli ostacoli amministrativi alla tutela dei diritti civili diffusi nelle vicende Tap e Xylella*", la forte difficoltà di accesso alla giustizia amministrativa per privati ed associazioni: ciò sarebbe dipeso dall'elevatissimo costo che l'introduzione dei giudizi di fronte al TAR Lazio di Roma nelle materie devolute alla sua competenza funzionale avrebbe comportato (€ 1800 per pagamento contributo unificato - tassa da versare in Italia per avviare un giudizio di fronte all'autorità giudiziaria). Né le autorità di Governo e di controllo avrebbero agevolato il superamento di tale limite economico-finanziario, poiché – si cita testualmente la relazione – "*le autorità fitosanitarie competenti effettuano le verifiche sulla presenza del batterio, campionando volta per*

*volta zone determinate, e quando individuano una pianta infetta notificano al proprietario l'ordine di sradicarla, mentre nella c.d. zona cuscinetto l'obbligo di abbattimento colpisce tutte le piante di olivo che si trovano nel raggio di 100 metri da quella infetta. In molti casi l'area interessata (ampia oltre tre ettari) era suddivisa tra numerosi proprietari, obbligati a sradicare piante sane. Le autorità competenti, piuttosto che notificare a tutti i proprietari contemporaneamente l'ingiunzione ad abbattere, spesso inviavano le comunicazioni a grande distanza di tempo l'una dall'altra, ad intervalli anche di mesi. Questo modus operandi impediva di fatto che si formassero gruppi numerosi di proprietari che, agendo congiuntamente, avrebbero potuto opporsi agli abbattimenti, riducendo e condividendo gli impegni di spesa". In effetti, le ingiunzioni di abbattimento avrebbero potuto essere impugnate entro 60 giorni dalla notifica delle stesse, mentre accadeva che a proprietari confinanti fosse comunicato l'ordine di abbattimento anche a distanza di 61-62 giorni l'una dall'altra, rendendo di fatto impossibile un'azione giudiziaria unitaria. Conclude l'Avv. Alterio che "in molti casi, proprio per ragioni economiche, i proprietari hanno dovuto rinunciare a difendere le proprie piante" e a tutelare i propri diritti ed interessi legittimi.*

In reazione a quanto previsto dal piano Silletti ed a quanto posto in essere dalle Autorità e dalle Istituzioni coinvolte, a fronte della totale impossibilità di instaurare un dialogo ed un confronto costruttivo con gli Organi di Governo e di gestione dell'emergenza, circa duecento attivisti salentini nel novembre del 2015 bloccavano il traffico ferroviario alla stazione di San Pietro Vernotico, nella provincia di Brindisi, occupando i binari della Ferrovia. Di fatto, agivano denunciando quanto Procura di Lecce e Consiglio di Stato avrebbero confermato appena pochi mesi dopo.

Quarantaquattro attivisti coinvolti nell'azione di protesta, comunque pacifica, venivano identificati e denunciati dalla Digos (Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali della Polizia di Stato) di Brindisi. Seguiva per gli stessi la notifica del decreto di citazione diretta a giudizio, per i reati di cui agli art. 110, 81, 340 Cod.Pen., 1 D.Lgs. 66/1948, "*poiché in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, occupando i binari ferroviari della Stazione di San Pietro Vernotico, interrompevano un pubblico servizio e segnatamente impedivano e/o ostacolavano il transito dei treni*". Veniva inoltre contestato il reato di cui all'art. 18 co.5 del TULPS, poiché in qualità di promotori della riunione in luogo pubblico indicata omettevano di darne avviso al Questore di Brindisi, almeno tre giorni prima.

### **3. Il contrasto al gasdotto TAP in Salento: un'esperienza paradigmatica di attivismo tra repressione sistematica e accanimento giudiziario.**

In un panorama salentino di emergenze ambientali, di attivismo ecologista, di diritti umani violati - dal diritto alla salute, alla vita, ad un ambiente salubre al diritto di riunione, di libera espressione di opinione e di dissenso, di accesso alle procedure amministrative, soprattutto quando relative a progetti, opere, attività impattanti per l'ambiente<sup>9</sup>, in un contesto di compressione di spazi di partecipazione democratica e di libertà, di netto ostruzionismo e prepotenza istituzionale rispetto al diritto della cittadinanza attiva a prender parte, conoscere, accedere a procedure e procedimenti burocratici che di fatto incidono sul loro presente e sul futuro delle generazioni a venire, di sistematica indifferenza rispetto alle istanze della popolazione locale, di intolleranza rispetto al dissenso, anche quando pacifico, si colloca, ed anzi si impone per ricchezza di contenuti, sfumature, aspetti tecnici e giuridici, l'opposizione locale alla realizzazione del Gasdotto TAP.

Il dissenso maturato nei confronti dell'infrastruttura si fonda sul fumoso iter di rilascio delle autorizzazioni ambientali da parte del Ministero dell'Ambiente Italiano, sulla mancata applicazione della Normativa Seveso di prevenzione di incidenti industriali rilevanti, sulla inosservanza degli Accordi di Parigi in materia di progressivo abbandono dello sfruttamento di fonti fossili, sul legame tra l'infrastruttura e il regime dittatoriale azero, sulle modalità d'azione della Multinazionale che ha eluso di acquisire il parere preventivo delle popolazioni locali, assolutamente contrarie alla realizzazione dell'opera in zona sottoposta a vincolo paesaggistico e di grande pregio storico e naturalistico.

L'eterogeneità delle fattispecie ravvisabili in termini di accanimento giudiziario, di demonizzazione e diffamazione degli attivisti, di gravi violazioni di diritti e libertà tutelati a tutti i livelli, nazionali ed internazionali, perpetrate nei confronti di tutti coloro che, appartenenti o meno al c.d. Movimento NOTAP, hanno preso parte a questa lotta, richiede, per esigenza di sintesi, di sorvolare in questa sede su tutte le illegittimità, le violazioni di legge, le gravi omissioni compiute dal consorzio TAP, dai Ministeri nazionali, dagli Organi di Governo locali e nazionali, dagli Enti e dagli organi di controllo, Banche, Istituti ed Organismi nazionali e internazionali di finanziamento dell'infrastruttura, nelle procedure di rilascio di autorizzazioni, di perizie, di valutazioni di conformità del progetto a normative interne ed internazionali, di analisi sull'impatto ambientale e sul rischio per l'incolumità delle popolazioni locali, sulla vocazione sociale ed economica delle

---

<sup>9</sup> Tra tutte, Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, 1998.

popolazioni locali, sui modelli di sviluppo scelti dalle comunità autoctone in lotta, sulla volontà delle stesse di ospitare o meno l'opera senza subire rappresaglie di alcun tipo.

Basti qui ribadire che tutto quanto testé esposto è stato ed è oggetto di innumerevoli esposti, denunce e ricorsi alle Autorità Giudiziarie competenti in materia amministrativa e penale, da parte di associazioni, comitati, privati cittadini e che parte di tali denunce non ha ancora ed inspiegabilmente ricevuto risposta o riscontro da parte della Magistratura locale.

Primo fra tutti, in questa intensa attività di studio, di informazione, di contrasto, il Comitato NOTAP, nato ufficialmente nel 2013 allo scopo di coordinare tutte le iniziative giudiziarie, mediatiche, di informazione e di divulgazione delle ragioni del no al corridoio Sud del Gas, già in atto da almeno il 2011. L'attività del Comitato è stata sempre accompagnata dal supporto di tecnici, giuristi, docenti universitari ed esperti, che hanno offerto il proprio contributo all'individuazione di omissioni, violazioni, limiti progettuali e criticità che l'infrastruttura presenta.

Al dissenso del Comitato NOTAP e della popolazione civile, si è affiancato quello degli Enti locali – primo tra tutti il Comune di Melendugno (LE), luogo di approdo del gasdotto- i quali hanno costantemente denunciato la propria estromissione dagli iter decisionali e le gravi limitazioni poste alle proprie competenze ed ai propri poteri istituzionali sui territori di competenza, alla luce della dichiarata “*strategicità dell'opera*” da parte degli organi politici e di Governo nazionali e comunitari, connotato che di fatto esautora gli enti locali dalla possibilità concreta di bocciare la realizzazione del progetto.

E' a partire dal Marzo 2017 - ovvero dall'avvio dell'espianto degli ulivi presso il cantiere TAP in località San Basilio a Melendugno (LE), luogo individuato in progetto per la realizzazione del pozzo di spinta del gasdotto - che la battaglia, fino ad allora circoscritta soprattutto ad iniziative di natura giudiziaria, diventa massiccia protesta di piazza e di popolo, che vede schierati privati cittadini, parte del mondo accademico e medico, associazioni socio-culturali, ambientaliste, collettivi, Enti locali per un totale di 94 (su un totale di 97) Sindaci di Comuni Salentini (firmatari di un documento congiunto inviato al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella), liberi professionisti, piccoli e medi imprenditori locali.



Nell'immagine, una rappresentanza dei 97 Sindaci Salentini, firmatari del documento congiunto al Presidente della Repubblica, di fronte ai cancelli del cantiere TAP in località S. Basilio a Melendugno (LE) per esprimere il proprio dissenso alla realizzazione dell'opera e la loro solidarietà ai cittadini colpiti dai provvedimenti delle Autorità e dai soprusi delle Forze dell'Ordine in occasione delle manifestazioni di protesta organizzate a tutela del territorio.

Tutti confluiscono nell'ampia e variegata compagine del **Movimento NOTAP**. Esso nasce ponendosi quale finalità *“la tutela e salvaguardia dei territori, l'autodeterminazione delle popolazioni che credono in un modello di sviluppo sostenibile, diverso da quello imposto, contro la speculazione finanziaria a scapito delle comunità.”*, obiettivi perseguiti praticando *“una resistenza non violenta ma determinata”*<sup>10</sup>.

**Tali presupposti lo collocano a pieno titolo tra quelle formazioni e gruppi sociali che operano per la salvaguardia dei diritti umani, garantendo a coloro i quali agiscono nell'ambito di esso - per i medesimi scopi e con le medesime modalità non violente – le tutele garantite dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani del 1998 e dalle Linee Guida OSCE sulla tutela degli Human Rights Defenders.**

Ciò nonostante, la nascita del Movimento NOTAP ed il susseguirsi degli eventi, a partire dal Marzo 2017, segnano l'avvio di una escalation repressiva nei confronti di esso, dei suoi singoli componenti e dei suoi sostenitori.

La stampa locale e nazionale, mostratasi spesso complice e compiacente nei confronti della Multinazionale, avvia una campagna di criminalizzazione e diffamazione del Movimento, tacciato di ospitare frange anarco-insurrezionaliste violente<sup>11</sup>: ciò di fatto e volutamente ignora l'anima eterogenea e variegata di esso, composta da uomini e donne di tutte le età, anziani, giovani studenti, liberi professionisti, docenti universitari, donne e uomini della società civile di ogni orientamento politico, oltre che esponenti politici locali e nazionali.

Attivisti provenienti dai centri sociali, additati dalla stampa e dalle autorità come violenti anarco-insurrezionalisti, non costituiscono di fatto che una esigua minoranza nell'ambito del

---

<sup>10</sup> Per approfondimenti, si veda [www.notap.it](http://www.notap.it).

<sup>11</sup> Si vedano, ad esempio, gli articoli pubblicati dal Corriere della Sera online, dal titolo *“Irruzione degli anarchici nella sede di TAP a Lecce, del 03/12/2014; ANSA Puglia del 19/04/2018 “Zona rossa attorno al cantiere TAP”, quando si legge “Il provvedimento è stato disposto per “prevenire ulteriori gravi turbative dell'ordine pubblico connesse alle operazioni di cantiere da parte del cosiddetto Movimento No Tap e di aderenti al mondo anarchico insurrezionalista ed alla galassia dell'antagonismo”; Il Giornale del 05/04/2017 “I cantieri Tap si fermano per l'allarme anarchici Manager chiusi in hotel”; dal blog Formiche, analisi commenti, scenari, a cura di Francesco Bechis, “Anarchici, NOTAP, neo-fascisti, i nuovi volti dell'estremismo in Italia secondo i Servizi ”; La Repubblica online, video del 07/12/2017 su <https://video.repubblica.it> > Home > Edizione Bari; Quotidiano di Puglia del 20/11/2017, *“No Tap in rettorato, interrotto il convegno su ambiente ed energia Fuori scontri con la polizia”,* in particolare quando dice *“circa 100 manifestanti tra No Tap, anarchici e antagonisti hanno tentato di sfondare il dispositivo di polizia costringendo le forze dell'ordine ad una azione di contenimento”*.*

Movimento, eppure la campagna mediatica di demonizzazione intrapresa in tal senso è il pretesto per aprire la strada all'arbitrio e all'abuso di potere da parte degli Organi territoriali deputati alla tutela dell'Ordine Pubblico e della Sicurezza (Questura e Prefettura), autorizzati a scortare i mezzi e le attività della Multinazionale, a sorvegliarne le aree di cantiere, ad impedire con ogni mezzo qualsiasi espressione di dissenso. Parallelamente si pone l'atteggiamento della Magistratura salentina, che se da un lato tace o si dilunga in merito alle denunce e agli esposti proposti dai cittadini rispetto alle condotte illecite poste in essere dal Consorzio Svizzero, dall'altra è estremamente celere, efficiente e pronta nell'agire nei confronti degli attivisti denunciati in misura sempre crescente dalle Forze dell'Ordine, individuando i presunti responsabili delle più svariate fattispecie criminose in tempi rapidissimi, con altrettanta lodevole (ma assai insolita per i tempi della Giustizia leccese ed italiana!) rapidità ed efficienza di indagine.

### **3.1 Una ricostruzione cronologica dell'escalation repressiva: i casi giudiziari più significativi, lo stato delle procedure, le violazioni perpetrate a danno degli attivisti nel loro status di Human Rights Defenders.**

Di seguito si riportano in dettaglio i casi giudiziari più eclatanti e gravi, raggruppati in ordine cronologico, con l'esposizione dei reati contestati ed degli abusi compiuti dalle Forze dell'Ordine e dalle Autorità, in violazione delle garanzie e delle tutele riconosciute agli attivisti nel loro status di Human Rights Defenders dalle Dichiarazioni Onu e dalle Linee Guida Osce in materia.

Al fine della ricostruzione della complessa situazione giudiziaria, ci si è avvalsi anche del contributo documentale e delle relazioni dettagliate fornite da alcuni dei legali impegnati nella difesa degli attivisti, in particolare gli Avv.ti Francesco Calabro e Carlo Sariconi.

Dei soggetti coinvolti sono citate solo le iniziali per ragioni di privacy.

#### **I. PRIMAVERA ED ESTATE 2017**

Il 16/05/2017 ed il 04/07/2017 in territorio di Melendugno (LE), si svolgevano manifestazioni di protesta da parte della popolazione civile, contro la realizzazione del Gasdotto TAP, che si concretizzavano nel tentativo da parte dei manifestanti di interloquire con gli esecutori dei lavori, che in quelle date stavano effettuando l'espianto e lo sportamento di decine di alberi di ulivo, dal sito dell'attuale cantiere di San Basilio in San Foca alla Masseria del Capitano, situata tra Melendugno e il vicino Paese di Calimera, luogo di deposito e stoccaggio degli stessi. I motivi del dissenso erano fondati sul fatto che le operazioni di trasporto posta in essere in quelle date, come tutte le operazioni di espianto e trasferimento degli ulivi svoltesi a

partire dal Marzo 2017, fossero operazioni vietate dalla prescrizione A29 ultimo capoverso del D.M. 223/2014 (decreto di compatibilità ambientale), la quale testualmente imponeva che: *“per le operazioni di espianto/reimpianto con garanzia di attecchimento il proponente (TAP, ndr) si dovrà attenere alle prescrizioni contenute dell’Allegato A della L.R. 04/06/2007 n. 14 in analogia al trattamento degli ulivi monumentali. Tutto quanto dichiarato formalmente dal proponente in risposta alla richiesta di integrazioni n. 42 viene reso prescrittivo”*. Tale ultima risposta, resa prescrittiva in ogni sua parte, al penultimo capoverso dice che *“gli ulivi da trapiantare devono essere “zollati” cioè estratti da suolo con una congrua quantità di terreno e non a radice nuda in epoca compresa **tra dicembre e febbraio**.”*. Ciò, peraltro, corrispondeva ad un impegno preso dalla Multinazionale a pag. 90 del Progetto, sotto il paragrafo “Tempi di costruzione”, laddove si legge che: *“il progetto potrà essere portato a termine in circa 3 anni: durante la stagione balneare (da giugno a settembre) le attività sulla costa verranno sospese”*.

Data la condotta in evidente violazione di legge posta in essere dalla Multinazionale, in entrambe le occasioni i manifestanti, lungi dall’intento di bloccare la libera circolazione stradale, si riunivano per denunciare ai media ed alla popolazione ignara quanto stesse accadendo, ostacolando al tempo stesso un’operazione svolta in violazione di un provvedimento ritenuto valido ed efficace. Dette riunioni si verificavano di notte lungo il percorso di transito dei camion che trasportavano gli alberi, con conseguente rallentamento delle attività di passaggio degli stessi mezzi. Intervenevano in numero massiccio mezzi e agenti delle Forze di Polizia che bloccavano gli accessi e le uscite alla città di Melendugno, bloccando altresì qualsiasi movimento degli stessi cittadini presenti, minacciati ed intimiditi da atteggiamenti aggressivi e provocatori degli agenti in assetto antisommossa, talvolta manganellati e costantemente ripresi dalle videocamere degli agenti della Digos in borghese ai fini dell’identificazione.

In seguito ai fatti riferiti, venivano notificati a circa 85 dei manifestanti presenti verbali di contestazione di violazione amministrativa di cui all’art 1 bis/3 del d.lgs. 22.01.1948 n. 66, inserito nell’art. 17 del d.lgs. del 30.12.99, per aver impedito/ ostacolato *“la libera circolazione veicolare, in concorso con altre persone, al fine di non consentire il transito di autoveicoli delle forze dell’ordine, nonché di automezzi operanti per conto della società TAP, dedicati al trasporto di alberi di ulivo espianati dal cantiere TAP in zona San Basilio, dove si trovavano in attesa di essere stoccati presso il vicino sito di “Masseria del Capitano”.*”

Gli importi delle sanzioni variavano da € 3500 in caso di contestazione di un solo blocco stradale, ed € 7000, in caso di contestazione di più blocchi in momenti e luoghi diversi nella nottata. E’ addirittura attestato il caso della famiglia M\*\*\*\*\* da Melendugno (se ne omette

l'intero cognome per ovvie ragioni di privacy), la quale ha visto notificati n. 3 verbali a tre dei suoi componenti, con effetti evidentemente notevoli sulla situazione economica e finanziaria della famiglia stessa.

**Condotte contestate e norme di legge presumibilmente violate: Art. 1-bis d.lgs. n. 66/1948:** *«Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone od abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire otto milioni.*

*Se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinque milioni a lire venti milioni (oggi da euro 2.582,28 a euro 10.329,14, n.d.r.).*

*Nei casi previsti dai commi precedenti non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della l. 24 novembre 1981, n. 689».*

**Stato dei procedimenti:** I soggetti raggiunti dai verbali hanno proposto entro il termine previsto, ex art. 18 co.1 L.689/1981, le proprie memorie difensive al Prefetto, il quale le ha rigettate in blocco, omettendo di valutare la natura e la legittimità delle operazioni di trasporto compiute. Soltanto due verbali venivano annullati in autotutela. A seguito della conseguente notifica delle ordinanze di ingiunzione per il pagamento delle somme richieste a titolo di sanzione, a partire da giugno 2018 ed entro i termini di legge, a mezzo degli avvocati incaricati, sono stati depositati presso gli uffici del Giudice di Pace di Lecce, i ricorsi in opposizione. Sono in corso i giudizi di primo grado.

#### **La condotta del Questore nei confronti dei Sindaci NoTap<sup>12</sup>**

Di fronte a tale situazione, numerosi Sindaci e autorità locali, schieratisi dalla parte degli attivisti e dei cittadini dissenzienti, hanno espresso solidarietà ai multati poichè essi esercitavano **liberamente e pacificamente** il proprio diritto di manifestare. Per questo motivo, nell'agosto 2017, i Sindaci sono stati pubblicamente redarguiti e "intimiditi" dal Questore di Lecce, il quale, nel corso di una conferenza stampa, ha "invitato" gli stessi a non prendere posizione contro le Forze dell'Ordine. Nella stessa occasione ed in altre occasioni, tanto a mezzo stampa che su formali provvedimenti giudiziari indirizzati agli attivisti e ai cittadini colpiti dalla repressione, Prefetto di Lecce e Questore di Lecce hanno definito i manifestanti quali soggetti pericolosi, criminali appartenenti ad aree "anarco-insurrezionaliste", dediti ad atteggiamenti e condotte antisociali.

<sup>12</sup> Si legga, ad esempio, Corrieresalentino.it, articolo del 03/08/2017 "«Chi rappresenta lo Stato non si schiera frontalmente contro lo Stato»: l'affondo del Questore contro Sindaci e Politici Notap".

### **Violazione delle Linee Guida OSCE sugli Human Rights Defenders:**

**Raccomandazione 37.** Le istituzioni e i funzionari statali devono astenersi dal partecipare a campagne diffamatorie, a mettere in cattiva luce o a stigmatizzare i difensori dei diritti umani e della loro attività. Ciò include l'etichettare in modo negativo, gettando discredito sull'attività di difesa dei diritti umani o sui suoi difensori, diffamandoli in qualsiasi modo.

**Raccomandazione 38.** Gli Stati dovrebbero adottare misure proattive per contrastare le campagne diffamatorie e la stigmatizzazione dei difensori dei diritti umani, anche da parte di terzi. Dovrebbero riconoscere pubblicamente la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani e l'importanza della loro attività, manifestare apprezzamento verso singoli difensori dei diritti umani e quindi rafforzare nella società la legittimità e lo status attribuito alla loro attività.

**Raccomandazione 53.** Gli Stati hanno l'obbligo di astenersi dalla censura diretta o indiretta e non dovrebbero esercitare un controllo formale o informale sui media per prevenire o punire critiche al Governo, che denuncino violazioni dei diritti umani, cattiva gestione e corruzione o trattino temi sociali controversi, mettendo eventualmente in discussione valori tradizionali o punti di vista delle autorità. Essi dovrebbero garantire che né le istituzioni pubbliche, né funzionari, né gruppi mediatici privati, né interessi commerciali acquisiti inibiscano l'esercizio del diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni.



Uno dei Sindaci Salentini in veste istituzionale, presente presso il Cantiere TAP di San Basilio in Melendugno (LE) in occasione delle manifestazioni di dissenso e protesta in difesa dell'Ambiente rispetto alla realizzazione di opere impattanti (TAP), si pone a difesa dei cittadini nel corso delle cariche operate dalla Polizia in assetto antisommossa, venendone a sua volta travolto

## **I.1 Il Sequestro giudiziario preventivo del cantiere in località “Le Paesane”: la Magistratura avalla i dubbi e le ragioni degli attivisti sanzionati per presunto “blocco della circolazione stradale”.**

Si evidenzia che la violazione di una delle prescrizioni richiamate nel provvedimento in questione – la A.29 (come integrata dalla risposta del proponente alla richiesta n. 42 che regola il trattamento degli ulivi da espiantare e reimpiantare, i tempi di realizzazione di dette attività, i divieti etc.) del decreto di compatibilità ambientale n. 223 del 11.09.14 – ha dato luogo, nello scorso mese di aprile, ad un provvedimento di sequestro probatorio da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, tutt’ora efficace. Il provvedimento datato 26/04/2018 a firma del Procuratore della Repubblica Leonardo Leone De Castris e del Sostituto Procuratore Dott.ssa Valeria Farina Valaori, era finalizzato a verificare “*se l’espianto e il reimpianto degli ulivi in periodo diverso da quello autorizzato*” – ovvero il periodo tra dicembre e febbraio – *sia compatibile con le esigenze agronomiche sottese alla originaria autorizzazione*”, ritiene che “*sussiste il fumus dei reati contestati e ricorrono le esigenze probatorie come emerge da quanto argomentato in premessa e che pertanto è necessario sottoporre a vincolo l’area individuata*”. Il sequestro è stato posto in essere al fine di sospendere e verificare la regolarità delle attività di espianto degli ulivi in località “Le Paesane” - luogo in cui sorge una porzione del cantiere TAP, tra Melendugno e San Foca, in un appezzamento di terreno facente parte di un area prima interamente utilizzata dal proprietario quale azienda agricola, e successivamente in parte ceduta alla Multinazionale, dietro corresponsione di un indennizzo in denaro-, esattamente come denunciato dalla cittadinanza e dal Movimento NOTAP a partire dal marzo 2017 fino a tutto il mese di Luglio 2017, incluse le notti dei presunti fatti contestati ai manifestanti.

## **II. AUTUNNO 2017:**

### **a) I fogli di VIA**

I Signori P.F., P.R. e C.P. sono attivisti del Movimento NOTAP, che hanno più volte preso parte a manifestazioni, TUTTE PACIFICHE, nel corso delle quali hanno espresso il proprio dissenso nei confronti dell’opera. In tutti i casi, tanto che si trattasse di manifestazioni per le quali fosse stata chiesta l’autorizzazione alle autorità, quanto che si trattasse di sit in, flash mob, manifestazioni o riunioni non autorizzate, era presente in misura massiccia personale delle Forze di Polizia e della Digos che riprendeva in volto i manifestanti, li invitava a desistere dal manifestare ed assumeva atteggiamenti intimidatori.

Gli attivisti in questione, unitamente ad almeno altri 10 attivisti Notap, sono stati raggiunti dalla misura restrittiva del Foglio di Via Obbligatorio, con cui viene limitata la loro libertà di movimento e vietato l'accesso al territorio di Melendugno(LE) – luogo di realizzazione del gasdotto- e delle sue Marine e Frazioni per anni 3. In alcuni casi, il provvedimento è stato esteso anche al territorio di Lecce e marine. Nel caso del Sig. P.F., tale provvedimento così invasivo e rilevante è stato motivato sulla scorta del fatto che in data 23/10/2017, avrebbe bloccato il transito dell'auto di un Ingegnere incaricato dalla Multinazionale di compiere dei rilievi presso il cantiere sito in località San Basilio in San Foca, ponendosi come ostacolo al transito del mezzo. Tale attività si svolgeva alla presenza delle Forze di Polizia che lo allontanavano forzatamente. In quell'occasione, P.F. si trovava insieme a P.R.. Il blocco del transito, prima dell'intervento della Polizia, durava pochi minuti. Tale condotta ha indotto la Questura di Lecce **in via del tutto sproporzionata, arbitraria e abnorme** a definire i due giovani “soggetti pericolosi per l'ordine pubblico”, con applicazione dell'art. 1 lett. C del D.LGS 159/2011, applicabile in casi eccezionali e di particolare gravità, tutte le volte in cui vi siano *“soggetti che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; o soggetti che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; o ancora soggetti che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.”*.

Il provvedimento che colpiva il Sig. P.R. citava poi anche attività di partecipazione da parte dello stesso a manifestazioni di protesta non autorizzate, che hanno comportato la denuncia penale per aver “promosso” attività di manifestazione non autorizzata in svariate occasioni.

Particolarmente inverosimile appare la posizione del Sig. C.P., il cui Foglio di Via Obbligatorio si fonda soltanto sulla presunta promozione di attività di manifestazione non autorizzata, alla quale in realtà egli avrebbe preso parte in qualità di mero sostenitore. Ciò che gli viene contestato, tra gli altri “gravi” elementi, è che **abbia preso la parola** nel corso di una delle manifestazioni alle date indicate, e che **abbia sostenuto un cartello ove era scritto “Dove si devasta il territorio, c'è mafia”**. Ciò – e soltanto ciò- lo avrebbe reso agli occhi delle locali Autorità “soggetto pericoloso per l'ordine pubblico”!

Il Sig. M.G., nella sua qualità di esponente del Movimento NOTAP, pur non essendo stato raggiunto da foglio di via, è stato anch'egli denunciato dalle autorità di Polizia per aver violato l'art. 18 TULPS – Manifestazione non autorizzata, in occasione delle manifestazioni del

13/11/2017 e del 19/11/2017. Ciò che ancora una volta appare quanto mai grave è che egli sia stato denunciato (si cita testualmente il provvedimento emesso dalla Questura di Lecce) “per aver partecipato e preso la parola alla riunione pubblica non autorizzata, finalizzata a manifestazioni di protesta contro il gasdotto TAP, espresse con modalità di corteo dinamico avente in testa 2 striscioni recanti la scritta “Contro tutte le nocività- NOTAP- né qui né altrove” e “Contro TAP blocchiamo tutto”.

E’ giusto il caso di ribadire che nessuno dei soggetti citati ha mai compiuto azioni violente contro cose o persone, limitandosi a rivendicare il proprio diritto a difendere l’ambiente ed il territorio salentino.

**Condotte contestate e norme di legge presumibilmente violate:** Art. 18 TULPS : “ *I promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico, devono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore. È considerata pubblica anche una riunione, che, sebbene indetta in forma privata, tuttavia per il luogo in cui sarà tenuta, o per il numero delle persone che dovranno intervenire, o per lo scopo o l'oggetto di essa, ha carattere di riunione non privata. I contravventori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da euro 103 (lire 200.000) a euro 413 (800.000). [Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle riunioni predette prendono la parola]<sup>13</sup>. Il Questore, nel caso di omesso avviso ovvero per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica, può impedire che la riunione abbia luogo e può, per le stesse ragioni, prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione. I contravventori al divieto o alle prescrizioni dell'autorità sono puniti con l'arresto fino a un anno e con l'ammenda da euro 206 (lire 400.000) a euro 413 (800.000). Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola. Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.*

*Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali.”;*

---

<sup>13</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 3-10 giugno 1970, n. 90 (G.U. 17 giugno 1970, n. 150) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui non limita la previsione punitiva a coloro che prendono la parola essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso prevista dal primo comma. Successivamente con sentenza 4-10 maggio 1979, n. 11 (G.U. 16 maggio 1979, n. 133), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, secondo periodo, nella parte in cui prevede la incriminazione contravvenzionale di coloro che prendono la parola in riunione in luogo pubblico essendo a conoscenza dell'omissione di preavviso previsto nel primo comma.

Art. 1 lett. C e Art. 2 D. LGS. N. 159/2011: “*Art. 1. Soggetti destinatari 1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a: a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.*”; “*Art. 2. Foglio di via obbligatorio:*

*1. Qualora le persone indicate nell'articolo 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate”.*

**Stato dei procedimenti:** I fogli di Via sono stati impugnati di fronte all’autorità giudiziaria competente che non si è ancora pronunciata definitivamente nel merito. Al momento ai colpiti da Foglio di Via è negato l’accesso su tutto il territorio interdetto, con limitazione della libertà di movimento, della possibilità di accesso a ospedali, strutture mediche o sanitarie (presenti soltanto nel capoluogo salentino interdetto ad alcuni), con ulteriore impossibilità di accesso al mercato del lavoro (attivo soprattutto nel capoluogo e nelle località balneari e marine leccesi e melendugnesi, tutte interdette).

#### **b) L’aggressione al giornalista da parte delle Forze dell’Ordine.**

In data 02/10/2017, si svolgevano manifestazioni di protesta presso la località denominata “Lu Monacu”, situata nelle campagne tra San Foca e Melendugno sul tracciato che il Gasdotto TAP percorre dal Cantiere di San Basilio (Pozzo di Spinta) alla Masseria del Capitano (Melendugno, Centrale di Depressurizzazione). I manifestanti si trovavano in prossimità di un appezzamento di terreno di proprietà privata, in cui la Società TAP stava procedendo alla potatura di alberi d’ulivo (anche secolari) per mezzo di una ditta salentina. Tale operazione era ritenuta illegittima, alla luce della prescrizione A29 del D.M 223/2014 e risposta integrativa n. 42 di Tap, che prevedeva il trattamento degli ulivi tra dicembre e febbraio. Peraltro, la potatura avveniva al fine di consentire il prosieguo dei lavori di realizzazione del gasdotto senza che i

proprietari dei terreni fossero stati avvisati, ed in piena campagna olearia, tanto che gli alberi venivano spogliati dei loro rami ancora carichi di frutto.

Le proteste, come sempre accompagnate da dispiegamento massiccio di Forze dell'Ordine in assetto antisommossa, erano documentate e videoriprese anche per mezzo di un mini-drone dal Sig. J.H., un giornalista straniero freelance non abilitato, che fornisce gratuitamente la sua attività di video e fotoreporter per conto del sito 350.org e Re:common, piattaforme online che si occupano di promuovere campagne ambientaliste. Mentre egli svolgeva il proprio lavoro, una donna in abiti civili gli si avvicinava con aria minacciosa, intimandogli di seguirla e di consegnarle il documento d'identità, senza tuttavia mai identificarsi. Non parlando italiano e non essendogli stato fornito un interprete, il giornalista tentava di chiedere chiarimenti circa quanto stesse accadendo. La donna tuttavia procedeva a segnalare il giornalista ad un agente di Polizia. Il Sig. H. veniva, quindi, circondato ed isolato da un gruppo di Agenti, rimanendo sprovvisto di un interprete, privato della libertà di movimento, nella totale impossibilità ed incapacità di comprendere ciò che venisse richiesto. All'intervento dei manifestanti per chiedere il rilascio del giornalista, lo stesso veniva stratonato e trattenuto con violenza dalle Forze dell'Ordine. Malgrado la segnalazione da parte dei manifestanti della sua attività di videomaker e di giornalista, gli agenti di Polizia continuavano a trattenerlo. Nel corso della colluttazione tra agenti di Polizia e manifestanti schierati in difesa del giornalista, lo stesso veniva colpito dalle Forze di Polizia, riportando graffi alla base del collo, oltre che svariate contusioni, soprattutto alle braccia, alle spalle e al collo, come attestato dal referto del Pronto Soccorso di Galatina (LE)(prognosi: 5 giorni), dove veniva accompagnato nella serata del 2 novembre, alla presenza di un collega blogger e di un avvocato. Nel corso della colluttazione con le Forze dell'Ordine, il giornalista aveva potuto contare solo sulla spontanea disponibilità di un attivista a fare da interprete. Pur non avendo egli commesso o non essendo stato informato circa la commissione di alcuna irregolarità o reato, doveva acconsentire a cedere il materiale videoregistrato agli Agenti di Polizia presenti che pretendevano di prenderne visione. Soltanto alla notizia fornita dai manifestanti circa l'arrivo di alcuni legali chiamati in suo supporto, gli Agenti di Polizia lo lasciavano immediatamente libero, senza avere il tempo di visionare alcunché né di sequestrare il materiale videoregistrato.

**c) La testimonianza di una giornalista impegnata nella redazione di inchieste inerenti la realizzazione del Gasdotto TAP.**

Si riporta di seguito la testimonianza pervenuta all'Avv. Elena Papadia da parte della giornalista M.C.F., la quale denuncia le anomalie e le difficoltà incontrate rispetto alla pubblicazione delle proprie inchieste riguardanti il gasdotto TAP, che l'hanno inoltre resa oggetto di denuncia-querela per diffamazione da parte di uno dei soggetti citati nelle stesse.

*“Sono una giornalista freelance regolarmente iscritta all’Ordine dei Giornalisti nell’albo dei pubblicisti. Collaboro da anni con le più importanti testate nazionali. Mi occupo di inchiesta, diritti umani e conflitti ambientali. Il 5 settembre 2017 veniva pubblicato sul sito dell’Espresso il mio articolo “Rischi estremamente rilevanti, ma il governo ha nascosto la relazione e sbloccato il Tap”. Un’inchiesta di 19mila battute che conteneva informazioni altamente rilevanti in merito alla sicurezza della popolazione residente in prossimità dell’area dove verrà costruito il terminale di ricezione del gasdotto Trans Adriatic Pipeline. Nello specifico, il riferimento a una relazione tecnica inviata l’8 giugno 2017 dal professore del Politecnico di Milano, Umberto Ghezzi, indirizzata al sindaco di Melendugno, Marco Potì, in cui venivano denunciati “rischi estremamente rilevanti, esplosioni e incendi, specie in zone fortemente antropizzate”. All’interno dell’inchiesta venivano resi noti anche i passaggi attraverso cui i Ministeri avevano eliminato la c.d. Direttiva Seveso inizialmente prevista nel Decreto di Valutazione di Impatto Ambientale n. 223/2014 e successivamente espunta. Tale Direttiva, se applicata, avrebbe garantito norme più stringenti in merito alla sicurezza dell’impianto e la consultazione popolare prima dell’avvio dei lavori di costruzione. Un focus era dedicato alla conferenza dei servizi del 3 dicembre 2014 quando venne utilizzato il parere richiesto alla Commissione Europea per avallare la scelta di eliminare suddetta Direttiva. La traduzione del parere non fu messa agli atti. Nei documenti ministeriali veniva riportata unicamente un’interpretazione non fedele alla traduzione letterale. All’interno dell’articolo rendevo noti integralmente sia il parere sia l’interpretazione. Inoltre facevo riferimento al numero degli incidenti connessi ai gasdotti avvenuti in Europa dal 1970 al 2013, alle linee guida fornite dalla stessa Commissione Europea in merito all’applicazione della Direttiva Seveso ai gasdotti e alla battaglia giudiziaria intrapresa dal Comune di Melendugno e dalla Regione Puglia per contestare la scelta ministeriale di eliminare la Seveso. Nell’inchiesta non mancavano riferimenti alle sostituzioni dei vertici istituzionali salentini (comandante Vigili del Fuoco, Questore, Prefetto) secondo una tempistica che pareva, a detta dei sostenitori della causa NoTap da me intervistati, alquanto sospetta in quanto lasciava emergere connessioni*

*casuali ma “allarmanti” tra uno dei nuovi vertici delle locali Autorità di gestione dell’ordine pubblico e della sicurezza ed il Country manager di Tap, entrambi in un modo o nell’altro coinvolti con le tristi vicende della Strage di Viareggio del 2009.*

*A questo punto l’inchiesta si focalizzava sul parere di un docente di ingegneria dell’Università di Bari in merito ai costi della Seveso e su quello dell’ingegnere chimico del Comune di Melendugno riguardo ai pericoli connessi al terminale di ricezione di Tap. Dalle dichiarazioni riportate dalla cittadinanza e dal portavoce del Movimento No Tap emergevano anche la preoccupazione per l’infiltrazione della Sacra Corona Unita nei lavori di movimentazione terra, la militarizzazione del territorio per garantire la continuità dei lavori di costruzione del gasdotto e il processo di criminalizzazione dei cittadini. La visibilità dell’inchiesta però ebbe durata breve. Rimase online per sole quattro ore. Successivamente non fu più visibile. Cliccando sul link, la pagina non si caricava più e compariva una scritta recante la parola “not found, error ...”. Ricevetti numerosi messaggi da utenti che la cercavano senza poterla leggere. Contattai la redazione e solo dopo qualche ora mi fu detto che era stata rimossa per decisione del Direttore, perché per problemi interni non vi era stato un accordo tra la redazione online e quella cartacea e la mia inchiesta anticipava notizie che sarebbero state pubblicate in altre due inchieste su uno dei numeri successivi del cartaceo. Fui rassicurata sul fatto che la mia inchiesta sarebbe tornata online integralmente una volta pubblicate le altre due. Trascorsero giorni. Non incontrai mai personalmente nessuno dei miei interlocutori interni al giornale, fino a quando non fui chiamata da uno dei responsabili delle inchieste che mi chiedeva di ridurla ad un quarto perché era stato deciso che, insieme agli altri due articoli, sarebbe stata pubblicata sull’edizione cartacea nella versione ridotta, mentre sarebbe tornata online in seguito la versione originale. Cosicché ridussi, con il suo supporto, l’articolo passando da 19mila battute a 5mila, riuscendo fortunatamente ad aggiungere un dettaglio di particolare rilievo che riguardava la nomina a capo di gabinetto del Ministero dello Sviluppo Economico del numero due di Tap. A qualche giorno dalla pubblicazione del numero cartaceo, però, fui avvertita che mancava nella versione cartacea lo spazio sufficiente all’inserimento dell’inchiesta ridotta. Mi fu chiesto di confrontarmi nuovamente con la redazione online per la pubblicazione sul sito. Una volta contattata la redazione del giornale web, fui notiziata del fatto che sarebbe stata pubblicata online la versione ridotta e non quella integrale, come da accordi precedenti. Tentai di ribellarmi alla decisione ma senza alcun*

*riscontro, tanto che oggi è ancora online la versione ridotta con il titolo “Tap, quei rischi estremamente rilevanti nei nuovi studi”<sup>14</sup>, pubblicata il 3 ottobre 2017.*

*Dopo alcuni mesi l’Ordine dei Giornalisti della Puglia decise di conferirmi per l’inchiesta integrale il premio intitolato a Michele Campione. A consegnarmi il premio fu il Prefetto di Bari. Nel frattempo una collega, in un articolo pubblicato sul giornale Il Fatto Quotidiano, citava la mia inchiesta. Ciò mi incoraggiò a proporre altri filoni di indagine sempre sullo stesso argomento ai colleghi del citato giornale. In effetti, la prima inchiesta fu pubblicata il 5 novembre 2017 dal titolo “Tap, con una firma a Roma evitati i controlli ambientali”. Essa è attualmente oggetto di una querela per diffamazione a mezzo stampa fatta dal Direttore Generale del Ministero dell’Ambiente contro di me e contro il Direttore del giornale in questione. Oltre a queste difficoltà, nel corso di questo ultimo anno e mezzo non sono mancante illazioni e calunnie sul mio conto che – talvolta – mi hanno portato a incorrere in ulteriori ostacoli, tutte le volte in cui ho proposto la pubblicazione di articoli relativi a questo argomento, di cui comunque continuo ad occuparmi.”.*

#### **d) L’Istituzione della c.d. “Zona Rossa”.**

Nella notte tra il 12 e il 13 novembre 2017, il Prefetto di Lecce adottava un’ordinanza *ex art.* 2 R.D. n. 773/1931, con la quale, «*in relazione alle esigenze funzionali alla tutela del cantiere*» TAP sito in agro di Melendugno, zona San Basilio, «*e alla prevenzione di gravi turbative dell’ordine pubblico*», assegnava alla disponibilità delle Forze di Polizia, «*in funzione di fascia di rispetto a protezione del cantiere*», una serie di aree ad esso adiacenti, «*per garantire lo spostamento dei mezzi di polizia e la creazione di una fascia auto-transitabile intorno alla recinzione, sia all’interno che all’esterno di essa*».

In altri termini, era predisposta una “zona rossa”, del tutto interdetta al transito dei cittadini ed una zona c.d. cuscinetto che circoscriveva il cantiere Tap consentendo unicamente alle forze di Polizia ed ai mezzi della società privata di transitare sulle strade interpoderali ed accedere, senza alcun disturbo, ai cancelli del medesimo cantiere.

La menzionata Ordinanza prefettizia vietava - nelle aree interdette delimitate da muro in cemento armato, filo spinato ed 8 cancelli di ingresso e uscita, posizionati sulla pubblica via - l’accesso a veicoli, mezzi e persone non autorizzate, l’ingresso, il transito e lo stazionamento nelle aree medesime e in una serie di strade interpoderali, per i tratti intercorrenti tra l’area di cantiere e le intersezioni volta per volta indicate, «*fatto salvo l’accesso dei proprietari frontisti*

---

<sup>14</sup> Articolo consultabile al link <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/10/02/news/tap-quei-rischi-estremamente-rilevanti-nelle-nuove-perizie-1.311166>

*e dei titolari di diritti reali sui terreni interessati», affidando al Questore il compito di regolamentare tempi e modalità con i quali ai proprietari frontisti e ai titolari di diritti reali sui fondi sarà consentito accedere, «singolarmente e disgiuntamente», alle aree sopra menzionate.*



La recinzione in filo spinato e cemento armato e le cancellate che delimitavano la “Zona rossa” in Località S.Basilio, Melendugno (LE), su Ordinanza del Prefetto di Lecce.

Era ricompreso nella zona rossa anche l’appezzamento di terreno di proprietà del Sig. M.N. da Melendugno, il quale con contratto di comodato d’uso gratuito regolarmente registrato, lo concedeva al Sig. G.M. affinché vi posizionasse una tenda da campo, utile agli attivisti nelle attività diurne e notturne di vigilanza sulla regolarità delle operazioni di cantiere. Il luogo fungeva inoltre da Presidio semipermanente (denominato “La Peppina”) e punto di incontro e confronto per tutti gli attivisti ed i sostenitori del Movimento NOTAP.

L’interdizione dell’intera area, per la durata di un mese, impediva chiaramente di poter porre in essere qualsivoglia attività, anche solo di vigilanza o monitoraggio, ed in ogni caso si rivelava estremamente funzionale agli interessi della Multinazionale che, approfittando del provvedimento, scortata dalle Forze dell’Ordine, dava inizio indisturbata e senza controllo alcuno allo scavo del Pozzo di spinta previsto da progetto proprio nel cantiere di San Basilio.

Nella notte tra il 12 e 13 novembre 2017, divenuta operativa l’ordinanza prefettizia, un numero di 13 attivisti tra cui il Sig. G.M. intestatario del contratto di comodato d’uso gratuito e tra gli esponenti più in vista del Movimento NOTAP, che si trovava a trascorrere la notte presso il presidio semipermanente, veniva trattenuto dalle Forze dell’Ordine per tutta la notte, e precisamente dalla mezzanotte alle ore 9 del mattino seguente. Infatti, i mezzi delle Forze dell’Ordine, inclusi blindati di Carabinieri e Polizia di Stato, unitamente ad un considerevole

numero di automezzi della società Tap e della Ditta Almaroma, società privata di sorveglianza, circondavano completamente l'area di cantiere, ivi compresi i terreni circostanti, incluso il terreno agricolo presso cui si trovavano gli attivisti. Essi notavano inoltre e non senza stupore, che alcuni automezzi della multinazionale avevano intercluso l'uscita alle loro autovetture, parcheggiate poco lontano dal Presidio, bloccandone il passaggio.

Preso atto della situazione non chiara e della effettiva militarizzazione dell'area, non senza preoccupazione per quanto stesse accadendo, gli attivisti manifestavano la propria volontà di allontanarsi dall'area e ritenevano opportuno raccogliere i propri effetti personali onde fare ritorno presso le proprie abitazioni.

Tuttavia, malgrado le numerose richieste di liberare il transito alle auto bloccate o di consentire, anche privi delle automobili, l'allontanamento dal cantiere, gli attivisti venivano costretti a rimanere circondati dalle Forze di Polizia per l'intera nottata.

Solo alle ore 9.00 del mattino del 13 novembre, essi venivano resi edotti del fatto che il Prefetto di Lecce avesse emanato un'ordinanza *ex art. 2 R.D. n. 773/1931*, con la quale, le aree interessate venivano assegnate alla disponibilità delle Forze di Polizia.

La sussistenza di tale situazione non autorizzava, in ogni caso, né le Forze di Polizia, né tantomeno gli uomini della Società Privata di Sorveglianza Almaroma, che coopera con la Polizia di Stato, né gli operai di Tap, a trattenere i soggetti che già erano presenti presso l'area poi interdetta, i quali, non informati circa l'esistenza dell'ordinanza prefettizia, venivano illegittimamente ed abusivamente trattenuti per oltre nove ore. Gli stessi attivisti venivano peraltro minacciati che, qualora avessero provato ad allontanarsi, sarebbero stati fermati e/o arrestati. Alle rimostranze circa l'illegittimità di tali condotte e dichiarazioni poste in essere dalle FF. OO. presenti, non sarebbe stata fornita risposta alcuna, se non l'ulteriore intimidazione a non allontanarsi dall'area interdetta.

**Stato della Procedura:** Tale condotta delle Forze dell'Ordine, oggetto di denuncia- querela depositata presso la Procura della Repubblica di Lecce nel mese di Febbraio 2018, sembrerebbe integrare l'ipotesi di reato *ex art. 605 co.2 n. 2 Cod.Pen.*, laddove è punito chiunque privi un soggetto della propria libertà personale, aggravato, nella fattispecie, dall'abuso di potere perpetrato dal Pubblico Ufficiale che trattiene o limita la libertà di movimento e circolazione del privato cittadino, al di fuori delle circostanze previste dalla legge, ulteriormente integrati dal reato di violenza privata come previsto dall'*art. 610 c.p.*.

La Procura della Repubblica di Lecce non ha dato riscontro alcuno alla denuncia proposta dei querelanti, la quale risulta ancora a carico di ignoti.

e) **Fatti del 20/11/2017:** Il 20/11/2017 si svolgeva nella sala conferenze del Rettorato dell'Università del Salento un workshop dal titolo "Sicurezza e tutela ambientale nello sviluppo di progetti energetici" in cui erano chiamati ad intervenire portavoce di TAP e di ENI, tra i quali il discusso country manager di Tap Michele Mario Elia. L'organizzazione del convegno prevedeva che potessero assistervi soggetti accreditati tramite piattaforma online. Sin dalle ore precedenti l'evento, l'Ateneo veniva blindato e militarizzato, con spiegamento massiccio di Forze dell'Ordine in assetto antisommossa, blocchi di accesso posti in essere dalla Polizia, ingresso negato ai non accreditati e accordato agli Studenti universitari solo dopo ore di attesa. Nel corso del seminario, durante gli interventi degli ospiti, studenti o semplici cittadini insieme ad alcuni attivisti Notap presenti e regolarmente accreditatisi, manifestavano apertamente il proprio dissenso a Tap. Intanto all'esterno dell'edificio, la Polizia dopo aver bloccato le strade con le proprie camionette, attaccava con violente e ripetute cariche i presenti, tra cui anche giovani e minorenni, che si trovavano a ridosso dell'ingresso del Rettorato. Le associazioni studentesche universitarie, nella loro quasi totalità, esprimevano rammarico e fortissima preoccupazione per quanto accaduto, in quanto sintomo di grave compressione della democrazia in un luogo ritenuto sintomo di pluralismo, cultura e confronto verbale e ideologico anche acceso, purché non violento. Gli attivisti NOTAP e i cittadini presenti denunciavano inoltre ed ancora una volta la distorsione della realtà dei fatti posta in essere dai media locali e nazionali.

**LECCEPRIMA** Sezioni **Politica** Q ACCEDE

**Politica**

## "Ateneo militarizzato": la denuncia degli studenti dopo il convegno con Tap

Voci critiche dopo i disordini in occasione del workshop sull'energia che si è tenuto in ateneo.  
Link: "L'università sembra aver preso apertamente una posizione"

**LP** M. S. 21 NOVEMBRE 2017 12:35 3 118 Comments < Condivisioni f t w e



LECCE- Infuria la polemica nei corridoi dell'ateneo salentino dopo la bagarre di ieri pomeriggio, al rettorato, in occasione del convegno sulla "sicurezza e tutela ambientale nello sviluppo di progetti energetici" che ha visto la partecipazione anche del country manager di Tap, Michele Mario Elia, bersaglio di vibranti proteste da parte degli studenti e degli attivisti contrari al progetto di costruzione del metanodotto con approdo a San Foca.

Mentre fuori dalla sede universitaria gli agenti di polizia creavano un cordone per contenere i disordini, con anche una carica di alleggerimento, all'interno il dibattito, cui tra gli altri hanno partecipato anche un manager Eni e l'ex rettore Domenico Laforgia, ha subito diverse interruzioni per via delle contestazioni. I ragazzi sono intervenuti prendendo parola ed esibendo cartelli l'avvenuta "militarizzazione dell'ateneo".

**I più letti di oggi**

- 1 Aule ghiacciate: studenti delle superiori pronti a disertare le lezioni
- 2 Calimera, autorizzata la centrale a biometano. Critico Antonio Trevisi
- 3 La protesta dei ricercatori precari del Cnr: "Vogliamo la stabilizzazione"
- 4 Banda ultra larga per 35mila famiglie e imprese leccesi: lavori in 18 mesi

La notizia della militarizzazione dell'Ateneo Leccese in data 20/11/2017, come riportata da una testata giornalistica locale.

f) **Fatti del 24/11/2017:** si riporta integralmente il contributo testuale fornito dall'Avv. Carlo Sariconi nell'ambito della propria relazione fornita all'Associazione Bianca Guidetti Serra, in qualità di legale di fiducia dei soggetti danneggiati: *“Una quarantina di attivisti NoTap, secondo quanto sostenuto dalla Questura di Lecce, avrebbero promosso una riunione in luogo pubblico senza darne preavviso al Questore almeno tre giorni prima; in particolare avrebbero progettato, indetto, promosso organizzato e/o, comunque, avrebbero collaborato alla realizzazione pratica ed al buon esito di una manifestazione di protesta contro la realizzazione del gasdotto TAP.*

*Gli indagati si sarebbero riuniti alle ore 19.30 del 24.11.2017 in via Salandra a Lecce, con prosecuzione verso Piazza Mazzini, via Trinchese, via Cavallotti, fino a raggiungere via Templari, ove avevano sede gli uffici della società multinazionale TAP, giungendo infine presso Porta Rudiae, ove, alle ore 20.30, la manifestazione si scioglieva.*

*Gli indagati, inoltre, in occasione della manifestazione di cui sopra, avrebbero lanciato uova piene di vernice di colore rosso contro la facciata dello stabile degli uffici della società TAP, nonché contro operatori di Polizia, imbrattando in tal modo la facciata di ingresso ed il portone degli uffici della società TAP nonché gli indumenti indossati dagli operatori della Polizia e l'autovettura di servizio”.*

**Reati Contestati:** Art. 18, commi 1 e 3, R.D. n. 773/1931 (*avere promosso una riunione in luogo pubblico senza darne avviso al Questore almeno tre giorni prima*); Artt. 81 (concorso formale, reato continuato); art 639 comma 2, 639bis, 674 c.p. (*deturpamento e imbrattamento di cose altrui; getto pericolo di cose; in continuazione ed aggravati*)

**Stato del procedimento penale:** Procedimento in corso di indagini. E' stato notificato invito per la presentazione di persona sottoposta ad indagini a rendere interrogatorio ex artt. 370, 375 c.p.p. e molti degli indagati hanno inteso non rendere detto interrogatorio.

### **III. DA DICEMBRE 2017 AD APRILE 2018**

a) **Fatti del 06/12/2017:** Le vicende di seguito riportate sintetizzano la segnalazione giunta all'Associazione Bianca Guidetti Serra per conto dell'Avv. Carlo Sariconi.

Il 06.12.2017, in Melendugno (Le), si svolgeva nel corso della mattinata una grande manifestazione di protesta autorizzata contro il Gasdotto TAP, a cui aderivano e partecipavano alcune migliaia di persone. Essa coincideva con la giornata di sciopero indetta dalla pressoché

totalità dei commercianti ed imprenditori melendugnesi (ed alcuni leccesi), a cui aderivano professionisti, docenti, genitori degli alunni delle scuole di Melendugno e Borgagne (LE). La serrata di fatto voleva denunciare l'intensa, massiccia ed ingiustificata militarizzazione del territorio di Melendugno(LE), soprattutto a seguito dell'istituzione da parte della Prefettura della cd. Zona Rossa che interdiceva l'accesso e il transito ai non autorizzati in una enorme area circostante il cantiere TAP in località San Basilio in San Foca.

La manifestazione si spostava da Melendugno a San Foca, dove i manifestanti sfilavano per alcune strade del Paese. Un gruppo di manifestanti si staccava dal resto del corteo e si avviava verso la c.d. Zona cuscinetto circostante la cd. Zona Rossa. La zona cuscinetto era zona non del tutto interdetta al passaggio di non autorizzati, ma in quell'occasione, come sempre durante tutto il periodo di durata dell'Ordinanza prefettizia, era presidiata in numero massiccio da Forze dell'Ordine in assetto antisommossa. Seguivano brevi momenti di tensione, nei quali i manifestanti avevano modo di denunciare il proprio dissenso contro la militarizzazione dell'area. Quindi la manifestazione si scioglieva senza ulteriori conseguenze.

Tutti i soggetti presenti in questa occasione, circa 28, venivano denunciati dalle Forze dell'Ordine per aver, in concorso tra loro e con altre persone non identificate, promosso, organizzato e partecipato ad una riunione pubblica non autorizzata, senza aver dato preventivo avviso tre giorni prima dell'evento al Questore della Provincia di Lecce, tenuta presso il cantiere TAP in San Foca di Melendugno, con invasione della c.d. Zona Cuscinetto in prossimità della recinzione della Zona Rossa. Inoltre, in pari data, avrebbero omesso di osservare un provvedimento dell'autorità, raggiungendo la recinzione del cantiere sito in San Basilio, accendendo fumogeni e lanciando pietre. Gli stessi avrebbero, poi, in unione e concorso tra di loro, reso inservibile la carrozzeria dell'auto di servizio dell'istituto di vigilanza ALMA ROMA, che sarebbe stata colpita dal lancio di un sasso. Ancora, quattro degli indagati avrebbero offeso l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale a causa e nell'esercizio delle sue funzioni, rivolgendo ad agenti e funzionari della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, in servizio di ordine pubblico presso il cantiere TAP, espressioni ingiuriose. Uno degli indagati avrebbe lanciato contro gli agenti un bicchiere di plastica contenente del vino.

Infine, due degli indagati avrebbero incitato ad alta voce i manifestanti a forzare il blocco delle forze dell'ordine che erano schierate a protezione del cantiere TAP, istigando pubblicamente le persone presenti a commettere, in particolare, i reati violenza/minaccia o resistenza a pubblico ufficiale.

**Reati contestati:** Artt. 110 c.p., 18 TULPS (*avere promosso una riunione in luogo pubblico senza darne avviso al Questore almeno tre giorni prima*); Artt. 110, 650 c.p. (*inosservanza, in concorso, dei provvedimenti dell'autorità*); Artt. 110, 635 c.p. (*danneggiamento in concorso*); Artt. 110, 341bis c.p. (*oltraggio, in concorso, a pubblico ufficiale*); Artt. 110, 414 c.p. (*istigazione a delinquere commessa in concorso; in particolare, gli indagati avrebbero istigato pubblicamente le persone presenti a commettere i reati di violenza/minaccia o resistenza a un pubblico ufficiale ex artt. 336 e 337 c.p.*).

**Stato del procedimento penale:** Notifica di avviso agli indagati della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415bis c.p.p..

**b) Fatti del 09/12/2017** – Si riporta integralmente il contributo testuale fornito dall'Avv. Francesco Calabro nell'ambito della propria relazione fornita all'Associazione Bianca Guidetti Serra, in qualità di legale di fiducia dei soggetti danneggiati: *“Il 9 dicembre 2017, nelle prime ore del pomeriggio, si teneva una manifestazione contro il gasdotto TAP, sul lungomare Matteotti di San Foca, alla quale partecipavano alcune centinaia di persone.*

*Una parte di esse, a piccoli gruppi, si addentrava nelle campagne di San Basilio e percorreva i sentieri interpoderali circostanti la c.d. «zona rossa».*

*Giunte in prossimità di uno dei cancelli posti a delimitazione dell'area di cantiere, non potendo procedere oltre, queste persone si fermavano e manifestavano la propria contrarietà all'opera, per una decina di minuti, con dei cori di protesta.*

*Espresso il dissenso, i manifestanti si incamminavano sulla via del ritorno, ma pochi istanti dopo venivano intercettati da un folto gruppo di poliziotti schierati in tenuta antisommossa, che subito, senza che si fosse creata nessuna concreta situazione di pericolo, li incalzavano con decisione, muniti di scudi e di manganelli.*

*Colti alla sprovvista dall'inattesa iniziativa degli agenti, i manifestanti non avevano il tempo di organizzare alcuna forma di resistenza e non potevano fare altro che indietreggiare, distribuendosi in maniera del tutto casuale nelle direzioni di fuga consentite dal terreno.*

*Ciò nonostante, i poliziotti non solo continuavano a inseguirli, ma addirittura utilizzavano gas lacrimogeni, lanciandoli ad altezza d'uomo in direzione delle persone che - dando loro le spalle - tentavano di dileguarsi.*

*Negli stessi frangenti l'elicottero della Polizia di Stato, che prima si era limitato a un normale servizio di osservazione, si abbassava minacciosamente sulle teste dei manifestanti, a pochissimi metri dal suolo, determinando in loro un vero e proprio stato di panico.*

*Paralizzati dalla paura, o comunque incapaci di prolungare il proprio sforzo fisico, alcuni manifestanti si consegnavano alle forze dell'ordine, alzando le mani in segno di resa.*

*Altri, invece, proseguivano la fuga in direzione di un muro a secco, con l'obiettivo di scavalcarlo per mettersi definitivamente al riparo. Ma il tentativo non sortiva l'effetto sperato: non solo perché ai loro inseguitori si era aggiunto un secondo plotone di agenti, che insieme ai primi chiudevano i fuggitivi in una morsa.*

*Il fatto che tutti i manifestanti, in un modo o nell'altro, fossero stati intercettati e ricacciati a distanza dalla zona interdetta poteva far pensare che l'azione delle forze di polizia fosse ormai conclusa. O che essa, tutt'al più, si sarebbe esaurita con l'identificazione dei soggetti fermati, sul luogo e nell'immediatezza dei fatti, in vista di una loro denuncia a piede libero per qualche violazione di natura contravvenzionale.*

*Ed invece gli agenti, con fare immotivatamente aggressivo e intimidatorio, ammanettavano alcuni manifestanti e poi costringevano tutti, anche gli ammanettati, a sedersi o addirittura ad inginocchiarsi, senza curarsi del fatto che il terreno fosse pieno di pietre e di rovi.*

*Tale iniziativa suscitava la comprensibile reazione da parte di alcuni, i quali, rifiutandosi di restare per terra, tentavano di alzarsi o comunque protestavano, reclamando a gran voce una spiegazione da parte dei funzionari responsabili, presenti in abiti borghesi.*

*Costoro tuttavia, invece di intervenire per far cessare ciò che non poteva non essere percepito come un grave abuso, assecondavano apertamente il comportamento degli agenti, urlando più volte, a muso duro, la frase «siete tutti in arresto!».*

*Fomentati dalle parole dei funzionari, i poliziotti spegnevano con la massima durezza ogni minima forma di protesta, aggredendo a colpi di manganello chiunque tentasse di sottrarsi alla loro furia cieca o semplicemente di proteggere, facendo scudo con il proprio corpo, le donne inermi rannicchiate per terra in preda al terrore.*

*Nella drammatica concitazione del momento, alcuni manifestanti tentavano di mettersi in contatto con gli avvocati, inviando loro messaggi o effettuando delle chiamate. Ma tale diritto veniva loro negato, in quanto gli agenti prima strappavano letteralmente il telefono dalle mani di coloro che venivano sorpresi nell'atto di utilizzarlo e poi, forse per scongiurare ogni impiego non gradito, requisivano tutti i cellulari, facendoseli consegnare da ciascuno dei presenti e inserendoli in un unico contenitore, insieme ai documenti d'identità.*

*Nel corso di tale operazione, un uomo tentava di usare il telefono nonostante il divieto impartito dalle forze di polizia. Colto in flagrante, veniva trascinato a qualche metro di distanza dai suoi compagni e colpito violentemente con calci e manganellate.*

*Da questo momento in poi né i parenti, né gli avvocati, riuscivano più a mettersi in contatto con i fermati, posti coattivamente in una condizione di completo isolamento.*

*Una volta giunte sul posto le camionette di Polizia e Carabinieri, gli agenti liberavano i polsi agli ammanettati, perquisivano tutti i manifestanti, identificandoli uno ad uno, e infine li conducevano a piccoli gruppi sui mezzi di servizio, indicando loro nella maggior parte dei casi di prendere posto per terra, nel corridoio centrale, e non sui sedili, che sarebbero dovuti rimanere vuoti.*

*Sia durante le operazioni di perquisizione, sia durante il trasporto, gli agenti non lesinavano provocazioni e battute di pessimo gusto nei confronti delle persone fermate, spesso rivolgendosi alle donne con espressioni volgarmente allusive, di marcata impronta sessista (per esempio: «Ti piacciono le manette? Ti piacciono strette o larghe?»).*

*Una delle ragazze inseguite dagli agenti, inoltre, era caduta durante il tentativo di fuga, fratturandosi una gamba. L'ambulanza del 118, giunta a San Basilio su chiamata di uno degli altri manifestanti, veniva tuttavia bloccata al varco e respinta dalle Forze dell'Ordine, nonostante le vibrato proteste della gente che nel frattempo si era radunata nei pressi del varco in questione. La ragazza veniva soccorsa solo in un secondo momento, dopo essere stata trasportata a Lecce con un mezzo di servizio ed essere entrata in Questura, in presenza di numerosi testimoni, sorretta a braccia da due agenti in divisa.*

*A Lecce i manifestanti giungevano suddivisi in due gruppi: uno, minoritario, veniva condotto presso il Comando Provinciale dei Carabinieri; l'altro, più folto, veniva invece condotto in Questura.*

*All'interno della Questura, gran parte dei fermati venivano collocati nelle celle di sicurezza e vi permanevano per circa tre ore, quasi sempre con la porta chiusa a chiave, prima di essere sottoposti, in altre stanze, a perquisizione personale, (re)identificazione, fotosegnalazione e rilievi dattiloscopici.*

*L'uso dei servizi igienici, nelle ore di permanenza in cella, veniva consentito soltanto dopo molto tempo, a prezzo di vere e proprie implorazioni, e anche le donne venivano comunque fatte accompagnare, fin sulla soglia dei bagni, da agenti di sesso maschile. Una delle manifestanti ha avuto modo di denunciare insulti sessisti e omofobi giunti a suo carico.*

*A coloro che insistevano per mettersi in contatto con i familiari oppure con i legali veniva comunicato che non sarebbero stati ammessi contatti né con gli uni, né con gli altri, prima che tutte le operazioni in corso di svolgimento venissero completate.*

*E in effetti nessuno - nel folto gruppo di avvocati, familiari e giornalisti che nel corso della serata si erano progressivamente radunati fuori dalla Questura - riusciva ad avere notizie su ciò che stava accadendo all'interno. Né da parte di qualcuno dei soggetti fermati, né tanto meno da parte dei funzionari di P.S. che man mano entravano o uscivano dagli uffici, i quali, mantenendo un riserbo assoluto sulle attività in corso, si limitavano a raccomandare a tutti di avere pazienza.*

*Solo intorno alle ore 20.00, dopo tre ore di attesa sotto la pioggia battente, gli avvocati presenti venivano informati del fatto che tutti i manifestanti sarebbero stati rilasciati, una volta completate le procedure d'identificazione, e che nei loro confronti sarebbe stata formalizzata soltanto una denuncia a piede libero, per i reati di riunione non preavvisata, inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità ed accensioni pericolose.*

*In tarda serata, infine, i fermati lasciavano uno alla volta la Questura, dopo avere ottenuto la restituzione dei telefoni cellulari.*

*Una sorte diversa, per ragioni del tutto incomprensibili, subivano invece i telefonini delle persone trattenute presso il Comando Provinciale dei Carabinieri, che erano stati anch'essi requisiti dai poliziotti in servizio a San Basilio.*

*Giunti in Questura nel cuore della notte per recuperarli, i manifestanti provenienti da via Lupiae scoprivano che la Digos ne aveva disposto il sequestro, motivandolo con l'esigenza «di stabilire i rapporti di partecipazione agli eventi, le singole condotte delle persone ed i reati individuali ed individuabili da quantificare e qualificare». E con l'esigenza, non meno stravagante, di prevenire il rischio che i telefoni venissero impiegati «per il prosieguo di attività delittuose quali turbativa dell'ordine pubblico aggravata, inosservanza di provvedimenti dell'autorità, accensioni ed esplosioni pericolose, riunioni non autorizzate, il tutto aggravato dal numero dei partecipanti o dalla commissione di altri reati simili».*

*Nelle ore trascorse in caserma, peraltro, anche questo gruppo meno folto di fermati era stato destinatario di un trattamento decisamente singolare.*

*Donne e uomini, infatti, erano stati separati e collocati in stanze diverse. Erano stati fatti sedere per terra e dopo essersi seduti erano stati a lungo videoripresi, tra le proteste generali.*

*Anche a loro era stato vietato qualunque contatto con l'esterno, in particolare con gli avvocati, ed era stato concesso solo con grave ritardo di utilizzare il bagno, sempre con accompagnamento fino alla soglia.”.*

**Reati contestati ai soggetti fermati:** Art. 18 TULPS “*Manifestazione non autorizzata*”, Art. 650 c.p. “*Inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità*”, Art. 703 c.p. “*Accensioni ed esplosioni pericolose*”.

**Stato dei procedimenti:** Sono in corso indagini a carico dei soggetti fermati per l’accertamento delle presunte responsabilità.

**Esiti:** La vicenda appena descritta è stata oggetto di una denuncia-querela da parte degli attivisti fermati, presentata alla Procura della Repubblica di Lecce nell’ultima decade del mese di dicembre 2017, con la richiesta di accertamento degli illeciti eventualmente

Il procedimento scaturito è ancora in fase di indagini. Tuttavia, a distanza di quasi un anno, mentre nei confronti degli attivisti fermati le indagini sono giunte all’individuazione dei presunti responsabili e le procedure di verifica delle responsabilità procedono secondo tempi spediti e ragionevoli, dai controlli effettuati negli scorsi mesi a norma dell’art. 335 c.p.p. dagli Avvocati Francesco Calabro e Giuseppe Milli, difensori di fiducia dei soggetti coinvolti, non risulta che siano state effettuate iscrizioni nominative nel registro degli indagati.

#### **GENNAIO 2018 : TAP non ha ottemperato alle prescrizioni a tutela del suolo e del sottosuolo**

In data 23/01/2018, con Protocollo 0004507 n. 32, ARPA Puglia, ente vigilante per la verifica di ottemperanza alle prescrizioni di cui al D.M. 223/2014 e s.m.i., notificava agli Enti Coinvolti, il proprio parere, redatto in data 15/01/2018, circa la Verifica di ottemperanza della prescrizione A.55 e A 36 art. 1 D.M. 223/2014 MATTM, a seguito di sopralluogo effettuato nell’area di Cantiere del Gasdotto, in località San Basilio, in data 09/01/2018.

Entrambe le prescrizioni prevedono l’utilizzo, in fase ante operam dello scavo del pozzo di spinta, di precauzioni utili ad evitare la dispersione di scorie nell’ambiente o in falda, potenzialmente inquinanti, attraverso l’impermeabilizzazione del suolo e del sottosuolo e il corretto smaltimento dei rifiuti e delle acque di scavo, oltre che delle acque piovane. Ad esito del sopralluogo effettuato da Arpa, questa attestava che nessuna delle due prescrizioni fosse stata ottemperata, con evidenti rischi per l’integrità di suolo e sottosuolo.

Stanti queste circostanze alcuni privati cittadini proponevano esposto alla Procura della Repubblica di Lecce nel mese di febbraio 2018, chiedendo di indagare e verificare se le omissioni in oggetto potessero integrare fattispecie di reato, primo fra tutti l’inquinamento ambientale. Ad oggi non risulta che la Procura abbia ancora iscritto nessuno nel registro degli indagati.

Intanto, dalle analisi delle acque di falda effettuate nel corso di novembre 2017 (dopo l'avvio dei lavori di scavo del pozzo di spinta, mentre era indetta la Zona Rossa su ordinanza prefettizia) e dei primi mesi del 2018 dalla stessa società TAP, emergeva un aumento considerevole dei valori degli inquinanti, con riferimento a Nichel, Arsenico, Manganese, Bromo e **Cromo esavalente**, agente fortemente cancerogeno.

Con ordinanza n. 17 del 24/07/2018 il Sindaco di Melendugno sanciva il divieto di emungimento delle acque dai pozzi che si trovavano entro 500 metri dalla linea di tracciato della condotta e del microtunnel e l'immediata sospensione di qualsiasi attività di TAP nell'area di cantiere per 30 giorni. In seguito a tale circostanza, è stato presentato esposto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, la quale ha aperto un fascicolo d'indagini, ancora in corso di accertamento, condotte dal Procuratore della Repubblica Dott. L. Leone De Castris e dal Sostituto Procuratore Dott.ssa V. Farina Valaori per il reato di inquinamento ambientale.

c) **Fatti del 09/02/2018** – Si riporta integralmente il contributo testuale fornito dall'Avv. Francesco Calabro nell'ambito della propria relazione fornita all'Associazione Bianca Guidetti Serra, in qualità di legale di fiducia del soggetto danneggiato: *“In data 9 febbraio 2018, come in diverse altre circostanze, il sig. D.R.S. si recava in località San Basilio intorno alle 6.30 del mattino, portando del caffè caldo da consumare con le persone che avrebbe trovato nel Presidio, allestito dagli attivisti Notap in San Basilio a una cinquantina di metri dall'area di cantiere nella quale erano in corso i lavori di realizzazione del gasdotto.*

*Trascorso all'incirca un quarto d'ora, mentre faceva colazione con gli altri, udiva provenire dall'esterno le urla di più donne, per cui usciva immediatamente dal presidio e si precipitava verso il cantiere, seguito dagli altri, per capire di cosa si trattasse. Arrivato nei pressi del cancello d'ingresso, aveva il tempo di vedere che una persona da lui conosciuta giaceva per terra priva di sensi. Poi, nel giro di pochissimi secondi, veniva raggiunto e braccato da due poliziotti, i quali, senza nessuna ragione, lo aggredivano con una violenza inaudita, colpendolo con il manganello prima sulla spalla sinistra, poi sulla coscia destra e infine, per due volte, sul capo. Nonostante indossasse due cappucci, quello della felpa e quello del giubbotto, oltre ad una fortissima contusione alla spalla riportava un duplice trauma cranico, con una ferita lacero-contusa nella regione frontale e un'ecchimosi nella regione parietale sinistra. I fatti appena riferiti erano documentati, con estrema chiarezza,*

dallo stesso filmato diffuso nei giorni successivi dalla Questura di Lecce, nel quale si osservava, nell'ordine:

- (i) sin dai primissimi secondi, la presenza di due o tre persone, in atteggiamento completamente inoffensivo, all'esterno dell'area di cantiere;
- (ii) l'apertura del cancello, verso l'interno del cantiere, da parte dei poliziotti in servizio;
- (iii) il ribaltamento della grata appoggiata al cancello, che invece di essere sollevata e rimossa veniva scagliata, letteralmente, contro una delle persone presenti all'esterno;
- (iv) la caduta della persona travolta dalla grata, che poi restava per terra senza che nessuno dei poliziotti intervenisse per soccorrerla;
- (v) un agente che colpiva ripetutamente il Sig. D.R. con il manganello, subito dopo averlo visto transitare.

Ciò che il filmato non documentava, invece, era la provocazione rivolta qualche minuto più tardi da un poliziotto in borghese, che alzava divertito il dito medio all'indirizzo dei presenti e mimava un rapporto orale, con l'intento di deriderli.

Era davvero sconcertante, data la chiarezza delle immagini appena commentate, il confronto tra la versione fornita dalla donna travolta dalla grata e la versione della Questura, riportati in un articolo pubblicato pochi giorni dopo il fatto: «ho temuto di morire», raccontava la prima. «Non c'era alcun lancio di pietre in quel momento. Eravamo accanto all'ingresso, per i fatti nostri. Ad un certo punto si sono aperti i cancelli per fare entrare due furgoni della polizia e mi è finita addosso una cancellata. Ho preso un colpo alla tempia destra e sono rimasta priva di sensi. Mia figlia ha tentato di avvicinarsi dicendo: "mia madre è morta" e l'hanno picchiata selvaggiamente. Ed è successa la stessa cosa alla ragazza accanto a lei».

La Questura replicava invece, contro ogni evidenza, sostenendo di essere intervenuta per contenere un attacco «violento e mirato» alle forze dell'ordine: «la signora si è fatta male semplicemente perché in quel momento non "passeggiava", ma sostava troppo a ridosso dell'unico cancello da cui erano costrette ad uscire le forze di polizia, in soccorso dei colleghi all'esterno».

«Passeggiata anomala», la sua, «considerato che erano le 6.00 di una rigida e piovosa mattina di febbraio».

Anomala o meno, la passeggiata della signora non aveva certamente creato nessuna situazione di pericolo. Né la condotta del D.R., per le stesse ragioni, aveva imposto agli agenti di polizia il ricorso a forme di violenza così brutali come quelle sopra descritte».

**Esiti:** Il signor S.D.R. ha proposto una denuncia-querela per i fatti testé descritti. Il procedimento penale scaturitone è ancora in fase di indagini. Anche in questo caso non risulta, al momento, che siano state effettuate iscrizioni nominative nel registro degli indagati.

**d) Fatti dell'08/04/2018:** Ventisei persone, tra privati cittadini ed attivisti NoTap, vengono denunciati dalle Forze dell'Ordine *“per aver promosso e organizzato [in data 08/04/2018], attraverso la pubblicazione di un avviso sulla pagina Facebook “Movimento Notap” una riunione pubblica non autorizzata, dando vita ad un presidio estemporaneo nei pressi del cantiere Tap e impedendo ai veicoli delle maestranze impegnate nella realizzazione del Gasdotto e delle Forze di Polizia di entrare o uscire liberamente dal suddetto cantiere, posizionando autovetture a ridosso dei cancelli del cantiere bloccando la strada interpodereale “San Niceta” con sterpaglie e pietre, causando la foratura dei pneumatici dei veicoli di servizio in uso al personale di polizia con chiodi a 4 punte”*. Tanto si legge sull'avviso di conclusione indagini preliminari ex art. 415 bis c.p.c., notificato nei giorni scorsi agli indagati. Esso inoltre informa che ad alcuni di essi viene contestato oltraggio a pubblico ufficiale, getto pericoloso di cose, violazione del foglio di via obbligatorio, violazione dell'Avviso orale emesso dal Questore di Lecce con ammonimento a cambiar condotta sociale.

**Reati contestati:** art. 81, 110,112 n.1,339,610 co. 2 del Codice Penale; art. 18 TULPS; art. 341 bis c.p.;art.674 c.p.; art. 76 co.3 D.LGS. 159/2011.

**Stato del procedimento penale:** Notifica di avviso agli indagati della conclusione delle indagini preliminari ex art. 415bis c.p.p..

**e) Fatti del 09/04/2018:** Intorno alle 6.30 del mattino del 09/04/2018 il Sig. S.C. si trovava in prossimità del cantiere Tap in San Basilio con una ventina di cittadini, per assistere al prosieguo dei lavori di realizzazione del pozzo di spinta, che avveniva con modalità, a parere della popolazione in lotta, illegittime e illecite. Era noto infatti, anche sulla base degli esposti presentati da cittadini e politici e sulla base delle verifiche di ARPA (Agenzia regionale per l'ambiente della Regione Puglia, ente che controlla il rispetto dei prescrizioni previste a tutela dell'ambiente in valutazione di impatto ambientale del progetto TAP), che le operazioni di scavo del pozzo stavano avvenendo senza l'adozione delle prescritte tutele ambientali previste nel D.M. 223/2014, prescrizioni A.36 e A.55 (previa

impermeabilizzazione del sottosuolo per tutela della falda, corretto smaltimento delle acque di cantiere, corretto smaltimento dei rifiuti di cantiere).

Mentre S.C. insieme a circa altri 20 cittadini si trovava lì, veniva bloccato da un cordone di agenti delle Forze dell'Ordine in assetto antisommossa che, coordinati da una dirigente donna, con manganelli e scudi intralciava il loro passaggio, intimando di fermarsi, benché non esistesse alcun limite posto dall'autorità pubblica al transito o al passaggio.

Nonostante questo, i presenti eseguivano l'ordine, sorpresi da un impiego sproporzionato di agenti di polizia in assetto antisommossa e da un atteggiamento così aggressivo a fronte di un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza pressoché inesistente: si trattava di poco meno di 20 persone, non giovanissime, nella maggior parte donne e madri di famiglia. Mentre il gruppo stazionava di fronte alle Forze dell'Ordine schierate in assetto antisommossa, costantemente videofilmato dagli Agenti della Digos presenti, chiedeva di poter essere lasciato libero di transitare, sentendosi minacciato dalla costante pressione degli Agenti di Polizia che mostravano la volontà di caricare, senza che tuttavia ve ne fosse motivo.

Il timore nasceva anche dalla consapevolezza della sorte toccata ad altri manifestanti in circostanze analoghe, i quali avevano subito soprusi da parte delle Forze di Polizia. Pertanto alcuni dei presenti iniziavano a riprendere con i cellulari le attività delle Forze di polizia, quale unico strumento per documentare e provare eventuali abusi di potere. Infatti, non rimaneva altro da fare che confidare nel valore deterrente che la videoregistrazione poteva rivestire, in un contesto di mancanza di qualsiasi tutela e difesa. Tra questi vi era il Sig. S.C., che veniva improvvisamente stratonato e trascinato di forza da Agenti della Digos in borghese, che gli intimavano di allontanarsi. Egli chiedeva di non essere trascinato, dato che non stava ponendo in essere né attività pericolose, né illecite, né stava bloccando il transito della strada. In quel frangente, il cerchio di Agenti di Polizia iniziava a stringersi intorno ai presenti, pressando con gli scudi. Il sig. S.C. veniva a trovarsi, così, di fronte ad un agente di Polizia che, brandendo il manganello, gli sferrava un colpo tra il setto nasale e la fronte.

Immediatamente soccorso dagli altri presenti (ma non dagli agenti di Polizia), veniva a gran voce richiesto ai funzionari di Polizia l'intervento dell'ambulanza, presente a poche decine di metri, in quanto il ferito aveva per pochi secondi perso i sensi e perdeva sangue in abbondanza dalla ferita inferta dal manganello.

Benché l'ambulanza fosse presente, non solo non ne veniva richiesto l'intervento dai funzionari di Polizia ma non veniva prestato alcun tipo di soccorso. Un agente della Digos, anzi, contattava l'ambulanza solo a fronte delle concitate e forti richieste degli altri cittadini presenti, su minaccia di denuncia di omissione di soccorso.

Giunta finalmente l'ambulanza, solo a seguito di una "anomala" telefonata, dai toni incerti e tentennati, di un agente della Digos, il quale chiedeva se il mezzo – per sua natura adibito al soccorso d'emergenza- avesse per caso gli strumenti per aiutare il ferito (vi è videoregistrazione, prodotta in sede di denuncia querela, della telefonata a prova di quanto affermato), lo stesso veniva condotto presso l'Ospedale "Vito FAZZI" di Lecce. Lì, a seguito di visita di Pronto Soccorso, veniva riscontrata una ferita a stella in regione frontale con necessità di punti di sutura e una prognosi di 8 giorni. E' seguito un lungo periodo di degenza dovuto alla forte emicrania provocata dal colpo ricevuto, che costringe tuttora il ferito a costanti visite mediche e all'assunzione di farmaci.

**Esito:** Il signor S.C. ha proposto una denuncia-querela per il tramite dell'Avv. Elena Papadia nel mese di luglio 2018 per i fatti testé descritti. Il procedimento penale scaturitone è ancora in fase di indagini.

**VIOLAZIONE DELLA CONVENZIONE DI AARHUS SUL DIRITTO DI INFORMAZIONE,  
DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA E DI ACCESSO AGLI ATTI IN MATERIA**

**AMBIENTALE: una vittoria in sede giudiziaria.**

Il Sig. G.P., residente in Melendugno (Le) a poche centinaia di metri dal luogo in cui sarà realizzata la centrale di depressurizzazione del Gasdotto TAP, da sempre impegnato quale privato cittadino e professionista, nell'attività di contrasto alla realizzazione del gasdotto TAP, ha intrapreso numerose iniziative giudiziarie al fine di denunciare le numerose omissioni e violazioni compiute da Ministeri ed organi di governo nelle procedure autorizzative del progetto.

Egli, in quanto soggetto portatore di interessi, inviava in data 15/05/2017 a mezzo posta elettronica certificata, una prima richiesta all'attenzione del Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, al fine di ottenere copia di documenti amministrativi, riguardanti il Progetto Trans Adriatic Pipeline in merito alla procedura di **verifica di ottemperanza alle prescrizioni ante-operam previste in esso**. Tali prescrizioni sono infatti propedeutiche e necessarie a garantire **standard di sicurezza e salvaguardia non solo dell'ambiente ma anche della vita e della salute degli abitanti** dei Comuni interessati dalla realizzazione del Gasdotto.

L'interessato esponeva al Ministero il proprio interesse diretto all'accesso documentale in quanto cittadino e residente nel luogo di realizzazione del progetto. Il Ministero in data 09/06/2017 con Nota

Prot. N.13613 concedeva l'accesso ad uno solo dei documenti richiesti, negando invece l'accesso a tutti quei documenti che verificavano l'ottemperanza alle prescrizioni ante-operam da parte della Multinazionale, con la motivazione che si trattasse di documenti ad esclusivo "uso interno". Il Sig. G.P. reiterava la sua richiesta in data 13/06/2017 motivandola come richiesta di accesso ad informazioni ambientali (accesso civico) a norma dell'art. 5 D.LGS 33 del 2013 e riceveva in data 22/06/2017 ulteriore diniego senza ulteriori motivazioni. Nel mese di settembre 2018 il Sig. G. P. decideva di ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio con ricorso n. 6985/2017, impugnando a proprie spese i provvedimenti di diniego. Il TAR accoglieva il ricorso con sentenza del 04/10/2017 pubblicata in data 27/12/2017, n. 12653/2017 e condannava il Ministero a produrre la documentazione richiesta nel termine di giorni 30.

\* \* \* \* \*

A conclusione dell'esposizione, è utile ricordare che essa si limita a riportare i casi più eclatanti di repressione e accanimento giudiziario, selezionati sulla base delle segnalazioni giunte dai Legali impegnati nella difesa degli attivisti, in quanto episodi che hanno coinvolto un ampio numero di soggetti. Mancano tuttavia gli innumerevoli procedimenti avviati a carico di singoli, in particolar specie soggetti particolarmente attivi nell'ambito del Movimento NOTAP.

#### **4. La sostanziale violazione delle Linee Guida OSCE per la tutela dei Difensori dei Diritti Umani nel caso degli attivisti "NOTAP".**

Quanto testé riportato, come detto, si limita ad esporre le vicende giudiziarie che in maniera macroscopica sono apparse in netto contrasto con le "OSCE Guidelines on the protection of Human Rights Defenders", oltre che con la Dichiarazione Onu sui Difensori dei Diritti Umani.

##### **4.1 Con riferimento al processo mediatico di diffamazione, criminalizzazione e marginalizzazione degli attivisti del Movimento NOTAP ed alla censura della stampa dissenziente.**

Le Linee guida OSCE pongono esplicita e particolare attenzione al ruolo che la stampa svolge nel divulgare e rendere pubbliche le vicende e le cronache, fattuali e giudiziarie, inerenti le attività poste in essere dai Difensori dei Diritti Umani e tutelano, riconoscendo loro lo status di "difensori dei diritti umani", quei giornalisti che svolgano attività d'inchiesta in tale ambito.

Le raccomandazioni che soccorrono sul punto si citano testualmente di seguito:

*n. 37. Le istituzioni e i funzionari statali devono astenersi dal partecipare a campagne diffamatorie, a mettere in cattiva luce o a stigmatizzare i difensori dei diritti umani e della loro attività. Ciò*

*include l'etichettare in modo negativo, gettando discredito sull'attività di difesa dei diritti umani o sui suoi difensori, diffamandoli in qualsiasi modo.*

**n. 38.** *Gli Stati dovrebbero adottare misure proattive per contrastare le campagne diffamatorie e la stigmatizzazione dei difensori dei diritti umani, anche da parte di terzi. Dovrebbero riconoscere pubblicamente la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani e l'importanza della loro attività, manifestare apprezzamento verso singoli difensori dei diritti umani e quindi rafforzare nella società la legittimità e lo status attribuito alla loro attività.*

**n. 51.** *L'ambiente dei media, inclusi stampa, radio, televisione e internet- dovrebbe essere favorevole alla partecipazione dei difensori dei diritti umani nei dibattiti pubblici per contribuire allo sviluppo di idee nuove, migliorare la tutela dei diritti umani e affrontare nuove sfide in materia. Gli Stati dovrebbero quindi adottare misure volte a creare media forti e pluralisti migliorandone l'accesso da parte dei difensori dei diritti umani.*

**n. 53.** *Gli Stati hanno l'obbligo di astenersi dalla censura diretta o indiretta e non dovrebbero esercitare un controllo formale o informale sui media per prevenire o punire critiche al Governo, che denuncino violazioni dei diritti umani, cattiva gestione e corruzione o trattino temi sociali controversi, mettendo eventualmente in discussione valori tradizionali o punti di vista delle autorità. Essi dovrebbero garantire che né le istituzioni pubbliche, né funzionari, né gruppi mediatici privati, né interessi commerciali acquisiti inibiscano l'esercizio del diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni.*

**n.54.** *I giornalisti che promuovono i diritti umani ne sono difensori, indipendentemente dal loro stato di accreditamento e dai media per cui lavorano (stampa, radio, televisione o Internet). I giornalisti che denunciano violazioni dei diritti umani, corruzione o cattiva gestione o riportano il lavoro degli informatori non devono subire procedimenti giudiziari, azioni legali arbitrarie o altre ripercussioni per tali attività. Le autorità dovrebbero riconoscere l'importanza di un giornalismo indipendente e investigativo che scopra reati e abusi di potere, sostenendolo al fine di migliorarne la responsabilità. I giornalisti non dovrebbero essere sottoposti a procedimenti penali arbitrari. Viceversa dovrebbe essere loro garantito l'accesso all'assistenza legale e ad altri mezzi di sostegno per svolgere il loro lavoro senza interferenze e timore di rappresaglie. In particolare dovrebbero essere adottati provvedimenti per garantire la sicurezza dei giornalisti: coloro che sono anche difensori dei diritti umani devono essere efficacemente tutelati da attacchi e altri abusi, sia da parte di attori statali che non statali. Qualsiasi crimine commesso contro i difensori dei diritti umani, inclusi i giornalisti, deve essere tempestivamente indagato in modo efficace, indipendente e trasparente, assicurando i responsabili alla giustizia.*

Ebbene, laddove le Autorità e le Istituzioni deputate alla tutela dell'Ordine e della Sicurezza utilizzino il mezzo della stampa per redarguire, criminalizzare i movimenti di tutela ambientale o i singoli attivisti o per porre in essere esternazioni di merito circa le attività degli attivisti per i diritti umani, è evidente che compiano una grave violazione delle raccomandazioni testé riportate.

Ciò assume un rilievo particolare ed ulteriore quando un siffatto utilizzo del mezzo stampa, per sua natura destinato alla pubblica divulgazione, contribuisca a creare un clima di sospetto e demonizzazione dei soggetti colpiti, in un contesto in cui già numerose testate giornalistiche locali e nazionali, con atteggiamento compiacente e complice nei confronti dei poteri forti (Multinazionali, gruppi economici di potere, lobbies), sponsorizzano una immagine distorta e calunniosa dei medesimi soggetti attivi nella difesa dei diritti umani. E', in effetti, attestato che tale meccanismo diffamatorio si attivi in tutti i contesti di lotta (in Italia come all'Estero), in particolare nelle lotte a tutela dei Diritti della Madre Terra, quando i Movimenti, i cittadini, le Associazioni vengono tacciate dai media prima di ignoranza ed oscurantismo, poi di adesione a ideologie estremiste, violente e sovversive, con implicazioni di natura penalistica relevantissime. Se l'esempio più estremo in Italia è fornito in tal senso dall'esperienza del Movimento NoTav, non v'è dubbio che quanto descritto a pagina 16 (riquadro + nota 11) circa l'atteggiamento e le esternazioni del Questore di Lecce (e non solo) nei confronti dei Sindaci "No Tap" non lusinghi le indicazioni fornite dalle Linee guida OSCE circa le condotte che gli Stati ed i loro rappresentanti istituzionali dovrebbero porre in essere per tutelare l'onore e la dignità dei difensori dei diritti umani, e dei difensori della Terra nello specifico.

Né pare meno grave che, in un contesto democratico, l'attività posta in essere dal Giornalista che decida di occuparsi dei Diritti della Madre Terra, quando siano coinvolti (e sempre lo sono!) interessi di grandi Multinazionali e gruppi di potere politico ed economico debba incontrare la violenza delle Forze dell'Ordine (come nell'esperienza del giornalista J.H. descritta alle pagg. 21-22 del presente dossier) o un clima poco sereno, ambiguo e comunque non collaborativo (come nel caso della giornalista M.C.F. di cui a pag. 23 e ss. di questo lavoro).

Pare, anzi, che tali circostanze denotino un grave *vulnus* democratico nel contesto in cui sono rilevate, poiché agiscono proprio su quegli organi del tessuto civile e sociale che contribuiscono a formare l'opinione comune e ad informare la Società secondo parametri di libertà e verità, senza condizionamento o limite alcuno (che sia esso esplicito o implicito, evidente o velato).

#### **4.2 Con riferimento ai casi di applicazione dell'art. 18 TULPS (manifestazione non autorizzata) e dell'art. 1 e 2 del D. LGS. N. 159/2011 (applicazione del Foglio di Via Obbligatorio).**

Più in particolare si è visto che nella maggior parte delle fattispecie analizzate i procedimenti penali sono stati avviati per violazione dell'Art. 18 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, ovvero per la promozione o partecipazione a manifestazioni, sit in, flashmob di cui non era stato fornito preavviso all'Autorità competente (il Questore di Lecce).

La violazione dell'art. 18 TULPS è stata peraltro considerata nella maggior parte dei casi esaminati di applicazione di Foglio di Via Obbligatorio, presupposto sufficiente per il riconoscimento della misura di prevenzione, la quale interdice per la durata di anni 3 (durata massima prevista dalla norma) l'ingresso o il transito nei territori interdetti (il Comune di Melendugno, nella provincia di Lecce in quanto teatro delle proteste presso i cantieri TAP, e – inspiegabilmente- la stessa città di Lecce, luogo in cui talvolta si sono svolti cortei di protesta). Eppure le disposizioni dell'art. 1 lett. C e dell'art. 2 del D. LGS. N. 159/2011 prevedono che la misura del Foglio di Via obbligatorio vada applicata a *“a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.”*.

La sproporzione tra la misura applicata nella sua massima portata e durata e le condotte contestate agli attivisti appare quanto mai evidente, così come evidente pare l'arbitrio con cui le Autorità demandate all'ordine e alla sicurezza hanno proceduto a valutare quali comportamenti “pericolosi” per la sicurezza e la tranquillità pubblica semplici manifestazioni pubbliche di dissenso, se pure non preavvisate, aventi ad oggetto l'opposizione pacifica alla realizzazione di un progetto ad alto ed indiscusso impatto ambientale e climalterante.

Peraltro le Autorità non hanno mai provveduto a dimostrare che i soggetti raggiunti da denuncia o da Foglio di Via fossero effettivamente promotori degli eventi o fossero invece meri sostenitori. In effetti, solo nel primo caso troverebbe applicazione l'art. 18 del TULPS. Anzi, in almeno due dei casi analizzati nel presente dossier sono stati colpiti da denuncia penale e/o da Foglio di Via Obbligatorio due soggetti che, se pur non qualificati quali “promotori” avrebbero, a

detta delle Autorità, *preso la parola* nel corso delle manifestazioni non autorizzate. Eppure, proprio in merito a quest'aspetto, sebbene la formulazione originaria della disposizione, risalente al 1931, prevedesse la sanzione anche per "*coloro che prendono la parola*", sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale con sent. dell' 11 giugno 1970, n. 90 e con sentenza 4-10 maggio 1979, n. 11 (G.U. 16 maggio 1979, n. 133), che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 18 TULPS, nella parte in cui sanzionava "*coloro che prendano parola*" in una riunione in luogo pubblico senza preavviso, anche quando questi non abbiano alcuna consapevolezza della mancanza del preavviso. Nelle sentenze è stato rilevato il contrasto del comma 3 dell'art. 18 non tanto con il diritto di riunione, sancito dall'art. 17 Cost., quanto con il diritto di manifestazione ex art. 21 Cost.<sup>15</sup>.

Inoltre ed in linea più generale, nell'applicare la sanzione ex art. 18 TULP, l'autorità non può esimersi da valutazioni legate al caso concreto e all'effettivo svolgersi dei fatti. In effetti, l'obbligo di preavviso non è generalizzato e applicabile a qualsiasi tipologia di riunione. Se così fosse, infatti, sarebbero obbligati a dare avviso all'autorità non solo i promotori di assembramenti o, ad esempio, manifestazioni politiche, ma anche quelli di riunioni organizzate ma prive di qualsiasi pericolo (intrinseco) per l'ordine pubblico o la sicurezza. Ciò è stato confermato da autorevole dottrina<sup>16</sup> che ha affermato come sia obbligatorio il preavviso solo per riunioni o marce che, **per l'elevato numero di partecipanti**, posseggano una più rilevante capacità di pregiudicare i diritti di terzi e di costituire perciò una ragione d'allarme per l'ordine pubblico. Nei casi di specie, le manifestazioni in oggetto si limitavano a riunire un numero esiguo di persone, che raramente raggiungeva le 50 unità.

I provvedimenti posti in essere dalle autorità, con i caratteri e i presupposti testé delineati, sembrano integrare la violazione delle Linee Guida OSCE per la tutela dei Difensori dei Diritti Umani, quando prevedono:

alla **raccomandazione n. 25**, che "*Le norme giuridiche con definizioni vaghe e ambigue, che si prestino a interpretazioni estensive e siano, o potrebbero essere, strumentalizzate per perseguire i difensori dei diritti umani a causa della loro attività, dovrebbero essere modificate o abrogate.(...)*";

alla **raccomandazione n. 42**, che "*Gli Stati dovrebbero rivedere la legislazione relativa alla libertà di opinione e di espressione, abrogando o modificando qualsiasi disposizione non*

---

<sup>15</sup> F. Ciannamea, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 10/2017

<sup>16</sup> PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3<sup>a</sup> ed., Padova, 2003

*conforme alle norme internazionali sui diritti umani. Ciò comprende anche le disposizioni che impongono restrizioni eccessive, che eccedono quanto consentito dalle norme internazionali, per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine pubblico e di salute o morale pubblica.(...)*”;

alla **raccomandazione n. 43**, che “*Nella legislazione in materia di antiterrorismo o di sicurezza, gli Stati dovrebbero eliminare ogni disposizione formulata in modo vago e quindi potenzialmente soggetta ad applicazioni arbitrarie allo scopo di minacciare, far tacere o imprigionare i difensori dei diritti umani. Dovrebbero inoltre eliminare qualsiasi norma che: proibisca un’efficace difesa contro la discriminazione e l’intolleranza, persegua penalmente le critiche o la mancanza di rispetto nei confronti del Governo e dei funzionari pubblici, delle istituzioni o dei simboli dello Stato. Dovrebbero essere infine cancellate anche le disposizioni legali che non soddisfino il severo requisito di necessità e proporzionalità secondo il diritto internazionale. Gli Stati dovrebbero rispettare l’espressione pacifica di opinioni dissenzianti.*”;

per ciò che concerne l’art. 18 TULPS, alla **raccomandazione n. 58 (sebbene mitigata dalla raccomandazione n. 57 che prevede possibilità di preavviso alle Autorità per tutela dell’ordine e della sicurezza)**, che “*Le assemblee spontanee dovrebbero essere facilitate, in linea con la presunzione a favore della convocazione delle riunioni, anche se non è stata fornita alcuna notifica preventiva. I difensori dei diritti umani che partecipano a riunioni non notificate non devono essere arrestati, detenuti o multati unicamente per tale partecipazione. Multe o altre sanzioni per il mancato rispetto dei requisiti legali formali dovrebbero essere proporzionate alla gravità del reato: la legislazione che consente sanzioni sproporzionate dovrebbe essere abrogata. In nessun caso gli organizzatori di riunioni pacifiche possono essere ritenuti responsabili di atti illeciti da parte di singoli partecipanti, laddove mettano in atto sforzi ragionevoli per evitarli. Gli Stati dovrebbero garantire che tutti coloro che sono accusati di illeciti amministrativi o di altro genere, in connessione con l’esercizio del loro diritto alla libertà di riunione, godano di tutte le tutele di un giusto processo*”;

per ciò che concerne l’applicazione dei Fogli di Via Obbligatoria ex artt. 1 e 2 del D. LGS. N. 159/2011, alla **raccomandazione n. 79**, che “*Chiunque si trovi legalmente sul territorio di uno Stato ha diritto di muoversi liberamente all’interno dello Stato. I difensori dei Diritti Umani non devono affrontare alcuna restrizione a tale diritto, al di là di quanto consentito dagli standards internazionali in materia. Lo Stato dovrebbe garantire adeguatamente la libertà di movimento dei difensori dei diritti umani sul suo territorio [...]. Gli Stati dovrebbero anche facilitare l’accesso a siti di interesse, come i luoghi in cui si tengono manifestazioni di protesta e i luoghi in cui le*

*persone sono private della libertà ai fini del monitoraggio e della segnalazione in materia di diritti umani.”.*

Va infine rilevato, per mera conoscenza, che l’art. 18 TULPS, emanato con Regio Decreto del 18 giugno 1931 n. 773, è disposizione che nasce in epoca fascista, e sebbene sia oggi preordinata ad una generale necessità di bilanciamento tra ordine pubblico, sicurezza e libera manifestazione ed espressione del pensiero e del dissenso, tuttavia lascia ampi spazi di discrezionalità e di arbitrio in chi è chiamato ad applicarla e a farla applicare. Ciò ha evidenti rilievi e risvolti in termini di concreto esercizio dei diritti democratici, soprattutto da parte di soggetti “sensibili” ed esposti a rischio, quali i Difensori dei diritti Umani e i Difensori della Terra in particolare. Tale aspetto diventa fondamentale quando detta norma incide in modo determinante nell’applicazione di misure gravemente lesive della libertà personale quale il foglio di via obbligatorio.

Si faccia conto – fatto noto e ovvio che pare opportuno tuttavia ricordare!-, poi, che proprio i Difensori della Terra spesso si scontrano con opere e infrastrutture che abbracciano gli interessi degli stessi Stati o dei Governi, implicati e coinvolti, direttamente o indirettamente, nella realizzazione di esse, anche in virtù di legami economico-politici con le Multinazionali o le aziende titolari delle stesse opere. Appare dunque assai difficile che le Istituzioni e le Autorità che in quegli Stati o per quei Governi agiscono possano garantire terzietà, equilibrio, proporzione nell’uso della forza e della tolleranza nei confronti di chi, di fatto, a tali interessi si oppone.

#### **4.3 Con riferimento in genere a tutti i casi giudiziari e di cronaca riportati nel presente dossier.**

In tutti i casi giudiziari riportati con riferimento al Movimento NoTap si assiste comunque alla violazione delle Linee Guida OSCE, tutte le volte in cui vi sia stato l’uso arbitrario di norme di natura penalistica o la netta sproporzione tra il fatto in sé, presumibilmente commesso, e la sanzione applicata, o ancora ed in via deterrente l’applicazione di pesanti sanzioni pecuniarie di natura amministrativa per fatti di cui non sia stato preventivamente verificato l’effettivo svolgersi.

Proprio in riferimento a tale ultimo punto, soccorrono quale esempio i verbali di contestazione a carico dei cittadini “NoTap” per blocco stradale del 16/05/2017 e del 04/07/2017 riportate a pag. 14 e ss. del presente dossier. Per essi infatti sono state emesse sanzioni pecuniarie per importi di € 3.450 e € 7.000 (in caso di doppia contestazione) dalla Prefettura di Lecce, la quale ha – a monte- omesso di verificare la sussistenza del dolo specifico in capo ai soggetti multati, valutando *a priori* e senza supporti probatori cioè che effettivo intento degli stessi fosse bloccare la

libera circolazione dei veicoli nei tratti interessati. In effetti, la Prefettura ha omesso di considerare che proprio a firma del Prefetto, in particolare per la notte del 04/07/2017, era preventivamente stata sottoscritta un'Ordinanza che isolava il transito di veicolo "comuni" sui tratti di strada interessati, consentendo (per ragioni di ordine pubblico) il transito ai soli mezzi della Multinazionale (scortati dalla Polizia). Pare dunque contraddittorio e fuor di logica che i sanzionati bloccassero il traffico veicolare, se esso era di fatto già interdetto da provvedimento della stessa Autorità che li ha sanzionati! Tanto più che tale attività di trasporto era notoriamente illegittima poiché posta in essere al di fuori dei tempi previsti alla prescrizione A.29 del Decreto Via n.223/2014 e risposta 42 di Tap (vedasi pag. 18 dossier).

Ed inoltre, le sanzioni hanno raggiunto anche soggetti fisicamente non presenti al momento della contestazione, tanto che si registra il caso di un soggetto, noto attivista NoTap ed ex segretario di partito locale, la Sig. S.P. alla quale la sanzione è stata annullata in autotutela dalla Prefettura con Provvedimento Prot. N. 81068/2018 del 31/07/2018: in esso l'Autorità di Governo locale ha dovuto ammettere l'errore, stante il fatto che il soggetto sanzionato non era affatto presente sul posto. Resta il fatto che la stessa cittadina ha, nelle more del procedimento in autotutela, dovuto ricorrere all'Autorità Giudiziaria competente per l'annullamento del verbale illegittimo, facendosi carico delle spese legali e introduttive del giudizio. Ciò per sottolineare come l'utilizzo dello strumento sanzionatorio sia stato del tutto indiscriminato ed arbitrario ed abbia colpito a caso e senza criterio chiunque, anche non presente ai fatti, fosse individuato dall'Autorità quale attivista o sostenitore della causa ambientalista NoTap.

Peraltro, tutte le volte in cui sono state applicate misure coercitive temporanee limitative della libertà personale dell'indagato, (si pensi ai gravissimi fatti del 09 dicembre 2017 perpetrati da parte delle Forze dell'Ordine nei confronti di 52 attivisti, incluse donne e minori, fermati, condotti e trattenuti per ore nella Questura di Lecce, con sequestro dei telefoni cellulari e nessuna assistenza legale), per fatti che, pur costituendo reato (Art. 18 TULPS "*Manifestazione non autorizzata*", Art. 650 c.p. "*Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*", Art. 703 c.p. "*Accensioni ed esplosioni pericolose*"), di fatto non autorizzano l'applicazione di dette misure, si palesa a livello macroscopico l'uso e l'abuso di potere da parte dell'Autorità, fuori da quelli che sono i limiti posti dall'Ordinamento penale e dai basilari principi costituzionali che regolano il bilanciamento e la proporzione tra autorità, uso della forza, limitazione legittima delle libertà personali e dei diritti e, d'altra parte, la sfera di libera azione, anche nel dissenso, in capo ai cittadini.

Proprio con riferimento ai citati eventi del 09 dicembre 2017, vale la pena accennare al fatto che tra le norme penali richiamate a fondamento dei presunti reati commessi, è presente l'art. 650 Cod. Pen., rubricato come *“Inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità”*.

Esso punisce il reato contravvenzionale in base al quale *“Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall’Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d’igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a euro 206.”*. La disposizione è uno degli esempi più evidenti, nell’ambito dell’Ordinamento italiano, di *“norma penale in bianco”*, di una norma cioè che riveste *“carattere sussidiario, applicabile solo quando il fatto non sia previsto come reato da una specifica disposizione ovvero allorché il provvedimento dell’autorità rimasto inosservato sia munito di un proprio, specifico meccanismo di tutela (Sez. 1<sup>^</sup>, 14.2.2000, n. 01711; Sez. 1<sup>^</sup>, 3.3.2000, n. 2653).*

*Ai fini della configurabilità del reato di cui all’art. 650 c.p. è necessario che:*

- a) l’inosservanza riguardi un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere una certa condotta; e ciò per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, o di igiene o di giustizia;*
- b) l’inosservanza attenga ad un provvedimento adottato in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna previsione normativa che comporti una specifica ed autonoma sanzione;*
- c) il provvedimento emesso per ragioni di giustizia, di sicurezza, di ordine pubblico, di igiene sia adottato nell’interesse della collettività e non di privati individui. Il giudice deve, inoltre, valutare se il provvedimento corrisponde effettivamente alla funzione legale tipica assegnatagli dall’ordinamento e se, per la sua formulazione, sia - in rapporto alla particolare situazione che si intende tutelare - eseguibile nei tempi e nelle modalità descritte.” (Cassazione, Sez. I penale, 8 febbraio 2012, n. 9157).*

Tanto è ciò che la Corte di Cassazione sez. Penale in svariate pronunce ha ribadito (tra le tante, anche Cass, sez. I penale - sentenza 24 aprile 2013, n.18402), evidenziando un punto che, nel caso di specie appare essenziale. Il provvedimento dell’autorità deve essere posto in essere per garantire sicurezza e ordine pubblico in vista della necessità della **collettività e non di privati** (al proposito anche *Cassazione penale sez. I 21 ottobre 2014 n. 46004.*).

Ma allora, quando il provvedimento che si intende violato, di fatto, si subordina non ad una esigenza effettiva di ordine pubblico della collettività, ma alle esigenze di una o più Società private, che si avvalgono dell’intervento dell’Autorità Pubblica per svolgere indisturbate e nel minor tempo possibile le proprie operazioni, che valore e che portata assume l’applicazione di una norma penale in bianco? Si espone essa all’arbitrio della Pubblica Autorità o può considerarsi ancora funzionale

alla tutela effettiva di interessi collettivi?! Si ricorda che, nel caso che ci occupa, nel corso dei mesi di Novembre/ Dicembre in cui operava l'Ordinanza prefettizia di istituzione della "zona Rossa" intorno al cantiere di San Basilio, prendevano avvio le attività di scavo del Pozzo di Spinta del gasdotto TAP, operazioni in merito alle quali, nei mesi successivi, a seguito dell'accertamento dell'inquinamento delle acque di falda proprio nella zona interessata (vedasi pag. 35), si apriva un'inchiesta della Procura di Lecce per inquinamento ambientale, che è tuttora in corso. Peraltro, nel caso degli attivisti NoTap indagati ex art. 650 C.p. l'ipotesi non era neppure di aver tentato di attraversare la zona Rossa, poiché di fatto la presenza degli stessi era attestata dalle Forze dell'Ordine solo nella cd. Zona Cuscinetto adiacente alla Zona Rossa, in cui i soggetti coinvolti venivano accerchiati dalle Forze dell'Ordine, manganellati, in alcuni casi ammanettati, privati dei cellulari, minacciati di ritorsioni, privati di assistenza legale. Tutto ciò **per la presunta commissione di reati minori di natura contravvenzionale!!!**

Ecco dunque che le raccomandazioni delle Linee Guida OSCE incontrano nuovamente violazioni. Si pensi alla **Raccomandazione n. 23.** *"I difensori dei diritti umani non devono essere sottoposti ad accanimento giudiziario in seguito a procedimenti legali ed amministrativi ingiustificati o a qualsiasi altra forma di uso improprio dell'autorità amministrativa e giudiziaria nonché alla criminalizzazione, all'arresto e alla detenzione arbitrarie ed ad altre sanzioni per atti riguardanti il loro operato in favore dei diritti umani (...)."*; **alla Raccomandazione n. 26.** *"Le leggi, le procedure amministrative e i regolamenti non devono essere utilizzati per intimidire, molestare, perseguire o per attuare ritorsioni contro i difensori dei diritti umani. Le sanzioni per i reati amministrativi o minori devono sempre essere proporzionate e prevedere la possibilità di ricorrere in appello presso un tribunale competente e indipendente"*; **alla Raccomandazione n. 28.** *"Dovrebbero anche essere istituiti efficaci meccanismi di vigilanza per indagare su eventuali comportamenti scorretti da parte delle forze dell'ordine e dei funzionari giudiziari, inerenti vessazioni giudiziarie nei confronti dei difensori dei diritti umani. Inoltre dovrebbero essere rigorosamente affrontate tutte le carenze strutturali che possono dar luogo all'abuso di potere o alla corruzione all'interno del sistema giudiziario e delle forze dell'ordine."*; **alla Raccomandazione n. 42.** *"Gli Stati dovrebbero rivedere la legislazione relativa alla libertà di opinione e di espressione, abrogando o modificando qualsiasi disposizione non conforme alle norme internazionali sui diritti umani. Ciò comprende anche le disposizioni che impongono restrizioni eccessive, che eccedono quanto consentito dalle norme internazionali, per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine pubblico e di salute o morale pubblica. Vanno anche corrette le leggi o i regolamenti che impongono limitazioni specifiche all'esercizio del diritto alla libertà di*

*opinione e di espressione da parte di determinati gruppi o professioni, come i membri delle forze armate o i dipendenti pubblici, al fine di garantire la piena conformità agli standard internazionali, ovvero il pieno soddisfacimento dei severi requisiti di necessità e proporzionalità”; alla Raccomandazione n. 59. “Durante l’attività di vigilanza (nel corso di manifestazioni e adunanze, ndr) i membri delle forze dell’Ordine devono astenersi dall’uso della forza contro i difensori dei diritti umani che esercitano il loro diritto a riunirsi pacificamente. Quando la polizia vigila sulle riunioni di gruppi di difensori dei diritti umani particolarmente a rischio, dovrebbe essere prestata particolare attenzione alle esigenze specifiche, ad esempio alla valutazione del rischio, alla composizione delle unità di polizia, al loro addestramento e alle istruzioni impartite. Qualora le assemblee divengano violente, la polizia ha il dovere di usare la forza solo se strettamente necessario e nella misura richiesta dalla situazione”.*

#### **4.4 Con riferimento alla violazione del diritto di accesso alle informazioni inerenti i diritti umani, e nello specifico informazioni inerenti opere impattanti sul bene “Ambiente” o climalteranti.**

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani stabilisce all’ **Articolo 6** che *“Tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri: a) di conoscere, ricercare, ottenere, ricevere e detenere informazioni riguardo a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, incluso l’accesso alle informazioni sul modo in cui si dia effetto a tali diritti e libertà nei sistemi legislativi, giuridici o amministrativi interni; b) come previsto negli strumenti internazionali sui diritti umani ed in altri strumenti applicabili, di pubblicare liberamente, comunicare o distribuire ad altri opinioni, informazioni e conoscenze su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali; c) di studiare, discutere, formare ed esprimere opinioni sull’osservanza, sia nella legge che nella pratica, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e, attraverso questi ed altri mezzi appropriati, di attirare la pubblica attenzione su questa materia”.*

Sul tema intervengono anche le Linee guida OSCE che dedicano alla questione le **Raccomandazioni 45 e 46**: *“Gli Stati non dovrebbero imporre limitazioni indebite alla diffusione di informazioni che nella pratica impediscano ai difensori dei diritti umani di svolgere il loro lavoro o di fornire servizi ai loro assistiti.”*, ed *“Inoltre gli Stati dovrebbero adottare e applicare una legislazione sulla libertà di informazione che assicuri un accesso effettivo e paritario ai documenti ufficiali, anche ai difensori dei diritti umani. Dovrebbero altresì adottare misure proattive che consentano alla popolazione di conoscere l’esistenza di tale legislazione, del diritto di accesso ai documenti ufficiali e delle procedure specifiche che lo regolano.”*

Peraltro, proprio in materia di informazioni relative a materia ambientale, soccorre in modo sostanziale - e giuridicamente VINCOLANTE per gli Stati sottoscrittori (tra cui l'Italia) - la Convenzione di Aarhus, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998, il cui art. 1 ne determina le *“FINALITÀ: Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione”*.

Le stesse finalità erano d'altra parte già contemplate dalla **Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo** (1992), il cui decimo principio stabilisce che *“Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli”*. Esso cioè tenta di risolvere l'inestricabile relazione tra trasparenza, sensibilizzazione, accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e partecipazione ai processi decisionali. Partecipazione del pubblico e cittadinanza attiva diventano così la chiave per garantire la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Orbene, se questa è la base dei principi che regolano l'accesso alle informazioni in materia ambientale, come è valutabile l'atteggiamento e la condotta dello Stato e dei Governi che di fatto estromettono i cittadini interessati e i difensori dei diritti umani dalla possibilità di esercitare il proprio diritto alla conoscenza e all'informazione, il loro diritto alla partecipazione democratica in vista di uno sviluppo sostenibile e della tutela dei diritti umani di vita, ambiente e salute?

Ciò è quanto accade quando lo Stato, o un organo di esso, nega al privato portatore peraltro di interessi di accedere alle informazioni e ai documenti ufficiali richiesti, costringendolo a ricorrere a proprie spese (migliaia di euro di spese di introduzione del giudizio e legali) al Giudice amministrativo onde veder riconoscere in via effettiva quanto la legge già gli garantisce, come è accaduto al Sig. G.P. , per i cui dettagli si legga pag. 40/41 del presente dossier.

D'altra parte tale è la realtà di quanti hanno tentato di approcciarsi all'acquisizione di informazioni che garantissero una partecipazione democratica in materia ambientale, come mostra l'esperienza degli Attivisti contrari alla prosecuzione dell'attività del cementificio Colacem (pag. 7/8 dossier) e il caso CodiRo, con riferimento anche alla difficoltà di accesso alla Giustizia Amministrativa (pag. 9).

## CONCLUSIONI

Come ormai evidente il Salento, sulla scia di quanto accade su scala globale, assiste ad una escalation repressiva e sistematica secondo la quale, individuato l'obiettivo qualificato come antisistema, esso viene emarginato, criminalizzato, sanzionato, perseguito in tutte le sedi giudiziarie e di fatto costretto al silenzio.

Tutta la casistica giudiziaria esposta in dettaglio relativamente all'azione di contrasto alla realizzazione del Corridoio Sud del Gas, di cui il progetto Trans Adriatic Pipeline è parte sostanziale, unitamente alle dinamiche riportate in merito agli altri movimenti a tutela dell'ambiente operanti sul territorio salentino, mostrano quanto gravi siano le violazioni poste in essere dagli Organi di Governo, dalle Autorità preposte alla gestione dell'Ordine Pubblico e della Sicurezza e dalle Forze di Polizia.

Ciò avviene in totale spregio di tutti quei principi e quelle raccomandazioni, che se pure non sempre vincolanti, risultano fondamentali al compimento di una efficace cooperazione internazionale in materia di rispetto e tutela dei Diritti Umani, tanto più nei confronti di soggetti sensibili quali gli Human Rights Defenders, e i Difensori dei Diritti della Terra nello specifico. Si tratta di individui e formazioni sociali le cui istanze e tutele si scontrano troppo spesso con gli interessi di grandi Multinazionali e gruppi economici di potere, i quali, in tutti i contesti analizzati, salvo rarissimi casi, godono dell'appoggio e della complicità dei Governi e degli Stati. Si tratta degli stessi Stati impegnatisi a livello costituzionale interno, ma soprattutto a livello internazionale a porre in essere tutti gli strumenti di difesa utili a garantire l'esercizio delle libertà democratiche e a rimuovere tutti gli ostacoli interni ed esterni alla realizzazione del comune obiettivo.

Ciò nonostante, appaiono ignorate buona parte delle raccomandazioni fornite dalle Linee Guida OSCE e dalle Dichiarazioni delle Nazioni Unite predisposte in materia, poiché sebbene l'Italia si sia in alcuni casi munita di norme che rispondono **nella teoria** alle istanze tutelate, tali istanze vengono poi **disattese dalla pratica**.

Pare poi, a parere di chi scrive, che anche l'atteggiamento di parte della Magistratura locale, soprattutto nelle vicende giudiziarie relative alla "battaglia NOTAP" sia ambiguo: si assiste ad una giustizia che indaga, sanziona e punisce con metodi, tempi e intensità inique o non bilanciate. Così, se buona parte delle denunce e degli esposti di Comitati, Associazioni per la difesa ambientale, di privati cittadini, di esponenti politici locali e non, in merito alle gravi violazioni compiute dalla

Multinazionale TAP e dai Ministeri compiacenti sono stati archiviati o giacciono da mesi sulle scrivanie della Procura leccese (solo alcuni infatti hanno trovato seguito, con l'attività d'indagine accorta e determinata di una parte della Magistratura), i provvedimenti a carico degli attivisti piovono costantemente e copiosamente, in uno stillicidio che vede giovani, studenti, professionisti, donne, madri e nonne, cittadini comuni indagati ed imputati in decine di procedimenti penali per le più disparate fattispecie criminose. Eppure, un presunto oltraggio a pubblico ufficiale, un presunto blocco stradale o la partecipazione a manifestazione non autorizzata dovrebbero trovar minor rilievo, nelle attività di gestione di una Giustizia al servizio del cittadino, o quantomeno dovrebbero essere lette, contestualizzate e valutate anche alla luce delle norme e delle raccomandazioni internazionali, soprattutto quando le condotte, se non violente ed in esercizio di diritti e libertà garantite, sono poste in essere a tutela del bene comune e dell'Ambiente.

Tale atteggiamento e presa di coscienza sarebbe auspicabile tanto più se, di contro, pende il rischio di una grave compromissione di ecosistemi, territori, salute ed incolumità pubblica, oltre che della solidità stessa del tessuto democratico. In merito a tutto ciò, invece, l'attività di indagine e giudiziaria langue, si attarda, non interviene.

Denunciare la deriva democratica, politica ed istituzionale del Salento (ma non solo del Salento), oltre che la terribile emergenza climatica, ecologica e quindi sanitaria, è compito faticoso, che richiede impegno, dedizione, coraggio ed onestà intellettuale. Farlo da operatore del Diritto che agisce per il ripristino dei Diritti e da Avvocato che tenta, a fatica, di guardare ancora con fiducia al sistema Giustizia, di credere negli apparati istituzionali statali, prima fra tutte la Magistratura, con la quale quotidianamente sono condivisi gli spazi fisici e mentali, il tempo, talvolta i percorsi di studio e di vita, è, come detto in premessa, dovere etico e professionale. Dovere orientato al comune obiettivo ed alla condivisa esigenza di denunciare i limiti del sistema e fungere da sprone al loro superamento, in vista di una Giustizia sociale, ambientale, climatica e di un modello economico che aspiri alla condivisione piuttosto che alla sopraffazione ed allo sfruttamento, alla consapevolezza piuttosto che all'ignoranza e ad una rassegnata abulia – tanto funzionali alle logiche utilitaristiche del profitto- , alla sostenibilità, anche ecologica, di uno sviluppo, davvero globale e condiviso, orientato alla decrescita, alla sobrietà e forse, finalmente anche alla Felicità<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sul tema, Serge Latouche, *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2007; Serge Latouche *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008. Pierre Rabhi, *Manifesto per la terra e per l'uomo*, Add editore, Torino, 2011; Pierre Rabhi, *La sobrietà felice*, Add editore, Torino, 2013.

## BIBLIOGRAFIA

Giovanna Borrelli e Chiara Soletti , “*Difensori dei Diritti della Terra: è l’ambiente il nuovo campo di battaglia dei diritti umani*”, pubblicato su “La Stampa” online del 15/05/2017.

F. Ciannamea, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell’Interno sulle manifestazioni urbane*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 10/2017

Global Witness, *Defenders of the Earth, global killing of land and environmental defenders in 2016*.

Ben Hayes, Frank Barat, Isabelle Geuskens, Nick Buxton, Fiona Dove, Francesco Martone e Hannah Twomey, *Sugli “shrinking spaces”, un documento di inquadramento*, a cura di Transnational Institute, [www.tni.org](http://www.tni.org).

Human rights international Corner, Peace link, Unione forense per la tutela dei diritti umani, Fidh (a cura di), *Il disastro ambientale dell’Ilva e la violazione dei Diritti Umani*, Aprile 2017 n.711i

Francesco Martone, *La guerra Invisibile ai difensori della terra è un’emergenza globale*, su [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it) del 17/07/2017.

Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3<sup>a</sup> ed., Padova, 2003

Serge Latouche, *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2007

Serge Latouche *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

Pierre Rabhi, *Manifesto per la terra e per l’uomo*, Add editore, Torino, 2011

Pierre Rabhi, *La sobrietà felice*, Add editore, Torino, 2013.

### CONTRIBUTI ATTINTI DALLA RETE

Corriere della Sera online del 03/12/2014, “Irruzione degli anarchici nella sede di TAP a Lecce”.

ANSA Puglia del 19/04/2018 “Zona rossa attorno al cantiere TAP”.

Il Giornale del 05/04/2017 “*I cantieri Tap si fermano per l’allarme anarchici Manager chiusi in hotel*”.

Bal blog “Formiche, analisi commenti, scenari”, a cura di Francesco Bechis, “*Anarchici, NOTAP, neo-fascisti, i nuovi volti dell’estremismo in Italia secondo i Servizi*”.

La Repubblica online, video del 07/12/2017 su <https://video.repubblica.it> > Home > Edizione Bari.

Quotidiano di Puglia del 20/11/2017, “*No Tap in rettorato, interrotto il convegno su ambiente ed energia. Fuori scontri con la polizia.*”

Corrieresalentino.it, articolo del 03/08/2017 “<Chi rappresenta lo Stato non si schieri frontalmente contro lo Stato>: L’affondo del Questore contro Sindaci e Politici Notap”.

[www.notap.it](http://www.notap.it).

#### PARAMETRI NORMATIVI DI RIFERIMENTO:

Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, 1998.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, 1948

Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, 1998.

OSCE Guidelines on the protection of human rights defenders.

#### CONTRIBUTI DOCUMENTALI, IN FORMA DI RELAZIONI DETTAGLIATE E SEGNALAZIONI, POSTE ALL’ATTENZIONE DELL’ASSOCIAZIONE BIANCA GUIDETTI SERRA:

Avv. Mariano Alterio, *Gli ostacoli amministrativi alla tutela dei diritti civili diffusi nelle vicende Tap e Xylella*”, agosto/settembre 2018.

Avv. Francesco Calabro, *Schede di segnalazione e relazione su fatti oggetto di indagini, reati contestati, stato dei procedimenti penali relative ad attivisti NOTAP, per fatti avvenuti fino a settembre 2018.*

Vito Lisi, *Scheda di progetto Comitato NO SS 275*, agosto 2018.

Avv. Michele Macrì, *Relazione e scheda di segnalazione caso Colacem*, agosto 2018.

Avv. Elena Papadia, *Schede di segnalazione e relazione su fatti oggetto di indagini, reati contestati, stato dei procedimenti penali relative ad attivisti NOTAP, per fatti avvenuti fino a settembre 2018.*

Avv. Carlo Sariconi, *Schede di segnalazione e relazione su fatti oggetto di indagini, reati contestati, stato dei procedimenti penali relative ad attivisti NOTAP, per fatti avvenuti fino a settembre 2018.*

# Linee guida sulla Tutela dei Difensori dei Diritti Umani

Protection from threats & attacks  
by State & non-State actors

DEFENDERS AT  
SPECIFIC RISK

ENABLING LEGAL ENVIRONMENT

Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and  
Human Rights (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2018

All rights reserved. The contents of this publication may be freely used and copied for educational and other non-commercial purposes, provided that any such reproduction is accompanied by an acknowledgement of the OSCE/ODIHR as the source.

Designed by Nona Reuter  
Cover photographs by Agnieszka Rembowska  
Printed in Poland by Poligrafus Jacek Adamiak

# Linee guida sulla Tutela dei Difensori dei Diritti Umani

This unofficial translation into Italian has been prepared  
for the event “Protection of Human Rights Defenders:  
good practices and the role of Italy”.

The official English language version of the text  
can be accessed on ODIHR’s website.





# Contenuto

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	vii
<b>Prefazione</b>	Ix
<b>Introduzione</b>	1
<b>SEZIONA A: Linee Guida sulla Tutela dei Difensori dei Diritti Umani</b>	4
I. PRINCIPI GENERALI ALLA BASE DELLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI. ....	5
II. INTEGRITÀ FISICA, LIBERTÀ E SICUREZZA, DIGNITÀ DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI. ....	6
A. Protezione da minacce, aggressioni e altri abusi . . . . .	6
B. Protezione da accanimento giudiziario, criminalizzazione, arresto e detenzione arbitrari. . . . .	8
C. Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione . . . . .	11
III. UN AMBIENTE SICURO E FAVOREVOLE A SOSTEGNO DEL LAVORO SUI DIRITTI UMANI. ....	12
D. Libertà di opinione, di espressione e di informazione . . . . .	12
E. Libertà di riunione pacifica. . . . .	14
F. Libertà di associazione e diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG . . . . .	16
G. Diritto di partecipazione agli affari pubblici . . . . .	19
H. Libertà di movimento e attività sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali . . . . .	19
I. Diritto alla vita privata . . . . .	21
J. Diritto di accedere agli organismi internazionali e di comunicare con essi . . . . .	22
IV. QUADRO PER ATTUATIVO DELLE LINEE GUIDA . . . . .	23
<b>SEZIONE B: Relazione Esplicativa</b>	26
I. PRINCIPI GENERALI ALLA BASE DELLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI. ....	34
II. INTEGRITÀ FISICA, LIBERTÀ E SICUREZZA, DIGNITÀ DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI. ....	47
A. Protezione da minacce, aggressioni e altri abusi . . . . .	47
B. Protezione da accanimento giudiziario, criminalizzazione, arresto e detenzione arbitrari. . . . .	57
C. Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione . . . . .	66

III. UN AMBIENTE SICURO E FAVOREVOLE A SOSTEGNO DEL LAVORO SUI DIRITTI UMANI. ....	72
D. Libertà di opinione, di espressione e di informazione . . . . .	72
E. Libertà di riunione pacifica. . . . .	83
F. Libertà di associazione e diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG . . . . .	93
G. Diritto di partecipazione agli affari pubblici . . . . .	106
H. Libertà di movimento e attività sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali . . . . .	110
I. Diritto alla vita privata . . . . .	117
J. Diritto di accedere agli organismi internazionali e di comunicare con essi . . . . .	127
IV. QUADRO PER ATTUATIVO DELLE LINEE GUIDA. ....	133
<b>ALLEGATO: Selezione di risorse e documenti bibliografici</b>	143
1. STRUMENTI SPECIFICI E NORME RIGUARDANTI LA PROTEZIONE DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI . . . . .	143
2. NORME GENERALI SUI DIRITTI UMANI RELATIVE ALLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI . . . . .	145
3. MECCANISMI INTERNAZIONALI E REGIONALI PER LA PROTEZIONE DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI . . . . .	146

# Elenco delle abbreviazioni

<b>ACHR</b>	Convenzione Americana sui Diritti Umani
<b>CEDAW</b>	Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione contro le Donne
<b>CAT</b>	Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti
<b>CRC</b>	Convenzione sui Diritti dell'Infanzia
<b>CRPD</b>	Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità
<b>ECHR</b>	Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (Convenzione Europea sui Diritti Umani)
<b>Corte EDU</b>	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
<b>UE</b>	Unione Europea
<b>FCNM</b>	Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la Protezione delle Minoranze Nazionali
<b>IACHR</b>	Commissione Interamericana dei Diritti Umani
<b>ICCPR</b>	Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici
<b>ICERD</b>	Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale
<b>ICESCR</b>	Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali
<b>LGBTI</b>	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersessuali
<b>ONG</b>	Organizzazione non governativa
<b>NHRI</b>	Istituzione nazionale per i diritti umani
<b>ODIHR</b>	Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo
<b>OPCAT</b>	Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti
<b>OSCE</b>	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
<b>APCE</b>	Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa
<b>UDHR</b>	Dichiarazione Universale dei Diritti Umani
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>UNGA</b>	Assemblea Generale delle Nazioni Unite



# PREFAZIONE

Vent'anni fa, i Capi di Stato e di Governo dell'OSCE sottoscrissero il Documento di Budapest del 1994 "Verso una Nuova Era di Autentico Partenariato", in cui si ribadiva che i diritti umani e le libertà fondamentali, lo stato di diritto e le istituzioni democratiche sono il fondamento della pace e della sicurezza. Si sottolineava inoltre la necessità di tutelare i difensori dei diritti umani.

Tale necessità è saldamente radicata nell'Atto Finale di Helsinki del 1975, nel Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE del 1990 e in altri impegni dell'OSCE nell'ambito della dimensione umana: tutti questi atti riconoscevano il ruolo essenziale dei difensori dei diritti umani e della società civile nel raggiungimento dei nostri obiettivi comuni all'interno dell'OSCE. Non ci può essere garanzia alcuna delle libertà fondamentali o dei diritti umani in un mondo in cui i difensori di tali diritti continuano a essere perseguitati per il loro lavoro.

Al Vertice OSCE di Astana del 2010, gli Stati partecipanti hanno preso nuovamente atto dell'importante ruolo svolto dalla società civile e dai media liberi, che contribuiscono a garantire il pieno rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto (Dichiarazione Commemorativa di Astana, 2010).

Nonostante queste assicurazioni, le organizzazioni della società civile hanno ripetutamente portato all'attenzione dell'OSCE, e quindi dell'ODIHR, i costanti motivi di preoccupazione che ostacolano il loro lavoro di difesa dei diritti umani, nonché i gravi rischi che talvolta devono affrontare. A margine del Consiglio dei Ministri dell'OSCE del 2012 a Dublino, una rete di organizzazioni della società civile ha emesso una dichiarazione congiunta in cui ha espresso profonda preoccupazione per la sicurezza dei difensori dei diritti umani nella regione e invitato l'OSCE a sviluppare linee guida per la loro tutela.<sup>1</sup> In risposta a questo appello e in linea con il suo mandato, l'ODIHR ha avviato il progetto per sviluppare queste Linee Guida.

Nei due decenni successivi all'adozione del Documento di Budapest sono stati raggiunti molti risultati. Ma è anche chiaro che le sfide irrisolte per i difensori dei diritti umani sono molte e che se ne sono aggiunte altre molto gravi. La nostra speranza è che queste *Linee Guida per la Tutela dei Difensori dei Diritti Umani* possano costituire la base per una collaborazione rinnovata e autentica tra i Governi e i difensori dei diritti umani, al fine di affrontare efficacemente queste sfide e unire gli sforzi con l'obiettivo comune

<sup>1</sup> "Dichiarazione di Dublino - Sicurezza dei difensori dei diritti umani: è il momento per l'OSCE di agire", adottata dai partecipanti alla Conferenza Parallela della Società Civile, Dublino, 5 dicembre 2012, <[http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/dublin\\_declaration\\_on\\_human\\_rights\\_defenders\\_final.pdf](http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/dublin_declaration_on_human_rights_defenders_final.pdf)>.

di promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella regione dell'OSCE.

*Rote Ambasciatore Janez Lenarčič*  
*Direttore, Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani*

# INTRODUZIONE

*“È stato particolarmente gratificante per me notare la citazione del Comitato, che sottolinea come la difesa dei diritti umani sia l’unica base sicura per una cooperazione internazionale vera e duratura... Sono convinto che la fiducia e la comprensione reciproca, il disarmo e la sicurezza internazionale siano inconcepibili senza una società aperta in cui ci sia libertà di informazione, libertà di coscienza, diritto di pubblicare e diritto di viaggiare, scegliendo il Paese in cui si desidera vivere “.*

*(Andrei Sakharov, 1975)<sup>2</sup>*

Nell’Atto Finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti a quella che all’epoca era la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) riconobbero il diritto di ognuno a conoscere i propri diritti e ad agire in base ad essi e, successivamente, il diritto di cercare e ricevere assistenza da altri nella difesa dei diritti umani e ad assistere altri nella difesa degli stessi.<sup>3</sup> Nel contesto della stesura della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto e la Responsabilità degli Individui, dei Gruppi e degli Organi della Società di Promuovere e Proteggere le Libertà Fondamentali e i Diritti Umani Universalmente Riconosciuti, essi sottolinearono anche la necessità di tutelare i difensori dei diritti umani (Documento di Budapest, 1994). Pertanto il diritto di tutelare i diritti umani riconosciuto nella Dichiarazione delle Nazioni Unite è fermamente stabilito dagli impegni dell’OSCE.

Le presenti linee guida si fondano su tali impegni e sugli standard dei diritti umani universalmente riconosciuti che gli Stati partecipanti all’OSCE hanno deciso di rispettare. Le linee guida scaturiscono da importanti strumenti internazionali in tema di tutela dei difensori dei diritti umani, con particolare riferimento alla Dichiarazione delle Nazioni Unite di cui sopra. Le linee guida non fissano nuovi standard, né cercano di creare diritti “speciali” per i difensori dei diritti umani, ma si concentrano sulla protezione dei diritti di coloro che sono a rischio a causa del loro operato in favore dei diritti umani. In quanto tali, le linee guida intendono contribuire a promuovere una pari tutela dei diritti umani per tutti.

## OBIETTIVI E METODOLOGIA

Queste linee guida si fondano sull’impegno di lunga data dell’Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) a favore dei difensori di tali diritti: la loro situazione e l’ambiente in cui operano sono stati uno degli oggetti principali delle sue

<sup>2</sup> Discorso per l’accettazione del Premio Nobel, 11 Dicembre 1975.

<sup>3</sup> Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE, 1990.

attività in passato.<sup>4</sup> In linea con il mandato dell'ODIHR, le presenti linee guida mirano a sostenere gli Stati partecipanti nell'attuazione degli impegni assunti sulla dimensione umana, per la tutela dei difensori dei diritti umani. L'ODIHR ha il mandato di aiutare gli Stati partecipanti all'OSCE a "garantire il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a rispettare lo stato di diritto, a promuovere i principi della democrazia e... a costruire, rafforzare e proteggere le istituzioni democratiche, nonché a promuovere la tolleranza in tutta la società" (Documento di Helsinki, 1992).

Le linee guida si basano su un processo di consultazione condotto con un'ampia partecipazione da parte di: difensori dei diritti umani, esperti internazionali, partner di altre organizzazioni intergovernative, rappresentanti della società civile, di istituzioni nazionali per i diritti umani e degli Stati dell'OSCE. A seguito di un incontro iniziale tra le parti interessate, nel giugno del 2013 l'ODIHR organizzò un ciclo di incontri di consultazione a livello subregionale per un periodo di due mesi con i difensori dei diritti umani provenienti da tutta l'area OSCE, allo scopo di individuare le questioni chiave interne ai diversi contesti regionali e nazionali.<sup>5</sup> Inoltre l'ODIHR emanò un invito 'aperto' a presentare contributi scritti: invito ampiamente diffuso in tutta la regione per arrivare alla società civile nel modo più ampio possibile. Un gruppo consultivo composto da 12 difensori dei diritti umani e da esperti internazionali fornì la sua assistenza alla revisione e all'ulteriore sviluppo delle prime bozze delle linee guida. Nel maggio 2014, l'ODIHR tenne un incontro di consultazione con gli Stati partecipanti per raccogliere pareri e contributi sulla bozza ormai definitiva del documento.

## RINGRAZIAMENTI

L'ODIHR esprime il suo vivo ringraziamento per i preziosi contributi forniti da quanti hanno partecipato al processo di consultazione. Ciò comprende i difensori dei diritti umani, gli esperti e i partner di altri meccanismi internazionali che lavorano per rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani, compreso il personale e i funzionari che collaborano con il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, il Relatore

4 In aggiunta alle pubblicazioni su una varietà di argomenti correlati, l'ODIHR ha redatto due rapporti specifici sulla situazione dei difensori dei diritti umani: *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Our Collective Conscience*, 10 dicembre 2007, <<http://www.osce.org/odihr/29714>>; e *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices*; 15 dicembre 2008, <<http://www.osce.org/odihr/35652>>.

5 Gli incontri di consultazione a livello subregionale hanno visto la partecipazione di circa 110 difensori dei diritti umani, operanti in una serie di Paesi per la soluzione di un'ampia gamma di problematiche relative ai diritti umani. Nel settembre del 2013 si sono svolti due incontri. Al primo incontro hanno partecipato difensori dei diritti umani provenienti da Andorra, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Germania, Grecia, Stato del Vaticano, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Il secondo ha riunito i difensori dei diritti umani venuti da: Bielorussia, Moldavia, Federazione Russa e Ucraina. Altri due incontri si sono svolti nell'ottobre del 2013. Il primo di questi ha visto la partecipazione dei difensori dei diritti umani di Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia Erzegovina, Georgia, Montenegro, Serbia, Turchia ed Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia con l'aggiunta di rappresentanti del Kosovo. Il quarto incontro di consultazione ha riunito i difensori dei diritti umani venuti dal Kazakistan, dal Kirghizistan, dalla Mongolia, dal Tagikistan, dal Turkmenistan e dall'Uzbekistan.

sulla situazione dei difensori dei diritti umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, la Commissione Interamericana per i Diritti Umani per la relazione sui difensori dei diritti umani e i colleghi dell'Ufficio del Rappresentante OSCE per la Libertà dei Mezzi di Informazione. In particolare, l'ODIHR desidera ringraziare i membri del gruppo di lavoro consultivo per i pareri qualificati e i contributi a questo documento. Inoltre l'ODIHR è grato agli Stati partecipanti che hanno concorso alla stesura del documento durante il processo di consultazione.

## SEZIONA A

# Linee Guida sulla Tutela dei Difensori dei Diritti Umani

1. **Il diritto di difendere i diritti umani è universalmente riconosciuto:** deriva dai diritti umani universali, che sono indivisibili, interdipendenti e interconnessi e che gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a rispettare, proteggere e garantire a tutti coloro che, presenti sul territorio, sono soggetti alla loro giurisdizione.
2. **Chi sono i difensori dei diritti umani?** I difensori dei diritti umani agiscono “individualmente o in associazione con altri, per promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali”<sup>6</sup> a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. Riconoscono l'universalità dei diritti umani per tutti senza distinzione di alcun tipo e difendono i diritti umani con mezzi pacifici.
3. **I difensori dei diritti umani svolgono un ruolo fondamentale nelle società democratiche:** il coinvolgimento attivo di persone, gruppi, organizzazioni e istituzioni è essenziale per garantire il continuo progresso verso la tutela dei diritti umani internazionali. La società civile, tra gli altri, assiste gli Stati nel garantire il pieno rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto. Di conseguenza i difensori dei diritti umani svolgono funzioni importanti e legittime nelle società democratiche. Le autorità statali dovrebbero rispettare il fatto che in una società democratica possano essere espresse pacificamente opinioni dissenzianti, riconoscendo pubblicamente il ruolo importante e legittimo dei difensori dei diritti umani.
4. **Necessità di tutela dei difensori dei diritti umani:** i difensori dei diritti umani affrontano rischi specifici e sono spesso vittime di gravi abusi per la loro attività in favore di tali diritti. Pertanto necessitano di una migliore tutela specifica, a livello locale, nazionale e internazionale. Alcuni gruppi di difensori dei diritti umani sono esposti a rischi maggiori a causa della particolare natura della loro attività, delle problematiche a cui stanno lavorando, del contesto e del luogo in cui operano o perché appartengono/sono associati ad un particolare gruppo.
5. **La natura degli obblighi statali:** la responsabilità primaria per la protezione dei difensori dei diritti umani spetta agli Stati. Gli Stati hanno obblighi sia positivi che negativi verso i difensori dei diritti umani. In linea con i doveri previsti dalla legislazione internazionale, che vincola al rispetto, alla protezione e al riconoscimento dei diritti umani, essi hanno l'obbligo di:

6 Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, Articolo 1, <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>>.

- a) astenersi da qualsiasi atto che violi i diritti dei difensori dei diritti umani a causa della loro attività in favore degli stessi;
  - b) proteggere i difensori dei diritti umani dagli abusi di terzi a seguito della loro attività, esercitando la dovuta diligenza;
  - c) adottare misure proattive per promuovere il pieno riconoscimento dei diritti dei difensori dei diritti umani, compreso quello di difendere i diritti umani.
6. **Un ambiente sicuro e favorevole per promuovere l'attività sui diritti umani:** La tutela efficace della dignità, dell'integrità fisica e psicologica, della libertà e della sicurezza dei difensori dei diritti umani è un prerequisito per garantire il diritto di difendere gli stessi. Inoltre un ambiente sicuro e favorevole richiede il godimento di altri diritti umani fondamentali, necessari allo svolgimento di questa attività: la libertà di opinione e di espressione, di riunione e associazione pacifica, di partecipazione agli affari pubblici e di movimento, il diritto alla vita privata e quello di accedere e comunicare senza impedimenti con gli organismi internazionali, compresi i meccanismi internazionali e regionali in materia di diritti umani.

## I. PRINCIPI GENERALI ALLA BASE DELLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

7. **Riconoscimento della dimensione internazionale della tutela dei difensori dei diritti umani:** gli impegni assunti nel campo della dimensione umana riguardano interessi diretti e legittimi di tutti gli Stati partecipanti all'OSCE. Se la responsabilità per la tutela dei difensori dei diritti umani spetta in primo luogo agli Stati, la violazione dei loro diritti non è solo una questione interna. Gli Stati dovrebbero quindi riconoscere la necessità di tutelare i difensori dei diritti umani sia sul proprio territorio che altrove. Pertanto dovrebbero creare strumenti e meccanismi appropriati per la tutela dei difensori dei diritti umani in Patria e all'estero.
8. **Responsabilità degli attori non statali:** gli Stati hanno il dovere di tutelare i difensori dei diritti umani dagli abusi da parte di attori non statali, tuttavia questi ultimi possono svolgere un ruolo importante a vantaggio della tutela dei diritti dei difensori dei diritti umani. Gli attori non statali dovrebbero rispettare e riconoscere i diritti dei difensori dei diritti umani, seguendo nello svolgimento delle loro attività le specifiche norme internazionali. Laddove ciò non avvenisse, gli Stati partecipanti dovrebbero chiamarli a risponderne, in conformità con le procedure e gli standard legali nazionali.
9. **Uguaglianza e non-discriminazione:** i difensori dei diritti umani non devono essere discriminati nell'esercizio di tutti i loro diritti umani a causa della propria attività. Il diritto di difendere i diritti umani deve essere garantito senza discriminazioni e le misure di tutela dovrebbero riflettere le esigenze specifiche dei difensori, che si trovano ad affrontare molteplici forme di discriminazione. Un approccio di genere,

sensibile alla diversità, dovrebbe essere integrato in tutte le attività volte a rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani.

10. **Quadro giuridico, amministrativo e istituzionale favorevole:** a livello nazionale i quadri legali, amministrativi e istituzionali dovrebbero contribuire a creare e consolidare un ambiente sicuro e favorevole, in cui i difensori dei diritti umani sono protetti, sostenuti e messi in condizione di svolgere le loro legittime attività. Le leggi, i regolamenti, le politiche e le pratiche nazionali devono essere compatibili con gli impegni OSCE e con gli standard internazionali sui diritti umani. Devono essere sufficientemente precise per garantire la certezza del diritto e impedirne un'applicazione arbitraria. Il quadro istituzionale deve soddisfare il principio fondamentale di equità e garantire un giusto processo.
11. **Legalità, necessità e proporzionalità delle limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali in relazione all'attività sui diritti umani:** gli strumenti internazionali in materia di diritti umani consentono solo limitazioni di alcuni diritti e unicamente se le stesse hanno base formale nella giurisprudenza e risultano necessarie nell'ambito di una società democratica, nell'interesse di uno dei motivi previsti. Inoltre devono essere proporzionate e compatibili con altri principi fondamentali dei diritti umani, incluso il divieto di discriminazione. I meccanismi internazionali in materia di diritti umani hanno sottolineato che l'ambito delle limitazioni ammissibili deve essere generalmente interpretato in modo restrittivo. Il fatto che il diritto di difendere i diritti umani sia strumentale al conseguimento di tutti gli altri diritti riduce ulteriormente la portata delle limitazioni consentite. La soglia per rispettare i principi di necessità e proporzionalità può essere considerata particolarmente alta.

## II. INTEGRITÀ FISICA, LIBERTÀ E SICUREZZA, DIGNITÀ DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

### A. Protezione da minacce, aggressioni e altri abusi

12. Le istituzioni e i funzionari statali devono astenersi dal compiere qualsiasi atto di intimidazione o rappresaglia mediante minacce, danneggiamento e distruzione di beni personali, aggressioni fisiche, tortura e altri maltrattamenti, uccisioni, sparizioni forzate o altri danni fisici o psicologici ai difensori dei diritti umani e alle loro famiglie. Gli Stati partecipanti hanno anche il dovere di proteggere i difensori dei diritti umani da tali atti da parte di attori non statali e di adottare misure per prevenire gli abusi. Le autorità pubbliche dovrebbero condannare pubblicamente tali atti e applicare una politica di tolleranza zero.

### *Impunità e rimedi efficaci*

13. Tutte le denunce relative a questi atti devono essere oggetto di approfondimenti tempestivi, in modo indipendente, approfondito e trasparente. Elemento essenziale al riguardo è l'esistenza di meccanismi di vigilanza efficaci e indipendenti per l'indagine di denunce di abusi commessi dalla polizia e da altri funzionari statali e

la loro accessibilità da parte dei difensori dei diritti umani. Coloro che presentano denunce contro la polizia o altri funzionari di pubblica sicurezza non devono essere oggetto di rappresaglie.

14. Le autorità non devono sottrarre ad indagini tempestive, approfondite, indipendenti e trasparenti qualsiasi azione illegale contro i difensori dei diritti umani perpetrata da funzionari pubblici o attori non statali. Le indagini devono poter individuare con efficacia gli autori e, ove necessario, portare al loro perseguimento. Qualsiasi sanzione dovrebbe essere commisurata alla gravità della violazione. In caso di violazione del diritto alla vita, del divieto di tortura e maltrattamenti o altre gravi violazioni dei diritti umani, i procedimenti disciplinari non possono sostituire quelli penali, né sono sufficienti incriminazioni per reati quali “abuso d’ufficio”.
15. Gli Stati dovrebbero considerare l’adozione di una legislazione nazionale che riconosca la motivazione dei crimini contro i difensori dei diritti umani per la loro attività come circostanza aggravante nelle sentenze di condanna.
16. Gli Stati dovrebbero altresì garantire che le leggi sui crimini d’odio siano applicabili “per associazione” ai crimini commessi contro i difensori dei diritti umani. Un crimine contro un difensore dei diritti umani dovrebbe essere punito allo stesso modo dalla legislazione pertinente, se motivato da intolleranza verso uno specifico gruppo sociale al quale il difensore dei diritti umani non appartiene direttamente ma a cui è associato.
17. Gli Stati dovrebbero assicurare il pieno rispetto dello stato di diritto e l’indipendenza della magistratura. Ove necessario, dovrebbero attuare riforme per garantire: l’assenza di impunità per gli abusi commessi contro i difensori dei diritti umani, la disponibilità e l’accesso a rimedi legali pienamente efficaci, un adeguato risarcimento per le vittime o le loro famiglie.
18. Dovrebbero essere forniti assistenza legale e altre forme di sostegno affinché i difensori dei diritti umani abbiano un effettivo accesso alla giustizia.

### **Politiche, programmi e meccanismi di protezione**

19. Gli Stati dovrebbero sviluppare, consultando la società civile e acquisendo pareri tecnici dalle agenzie internazionali competenti, politiche, programmi e meccanismi di protezione adeguati per garantire la sicurezza e la tutela dei difensori dei diritti umani a rischio. Tali misure dovrebbero includere la protezione fisica, il trasferimento temporaneo e altre forme di tutela nonché i servizi di supporto eventualmente necessari.
20. Gli Stati dovrebbero assicurare a qualsiasi programma, politica e meccanismo di protezione capacità e mezzi per fornire tutela e sostegno ‘di genere’ alle donne difensori dei diritti umani. I programmi, le politiche e i meccanismi di protezione dovrebbero anche riflettere ed essere in grado di rispondere alle esigenze specifiche di protezione di altre categorie, particolarmente vulnerabili, di difensori dei

diritti umani, secondo le necessità identificate dagli individui e dai gruppi interessati. I difensori dei diritti umani dovrebbero anche essere coinvolti nello sviluppo di sistemi di protezione che tengano conto dei rischi per i loro familiari e nella definizione di misure di protezione concrete per mitigare tali rischi, se necessario.

21. Nel bilancio ordinario gli Stati dovrebbero destinare fondi sufficienti alla protezione fisica e psicologica dei difensori dei diritti umani a rischio, agli aiuti di emergenza e ad altri servizi di sostegno. Dovrebbero inoltre sostenere attivamente le organizzazioni non governative (ONG) che forniscono tali servizi. Se necessario gli Stati partecipanti potrebbero reperire tali fondi tramite la cooperazione internazionale.
22. Queste misure dovrebbero essere accompagnate da programmi di formazione e sensibilizzazione rivolti ai gruppi professionali interessati nonché da una più ampia educazione ai diritti umani, per sviluppare atteggiamenti e comportamenti e innalzare la considerazione dei difensori dei diritti umani nella società, migliorandone così la protezione.

## **B. Tutela da accanimento giudiziario, criminalizzazione, arresto e detenzione arbitrari**

23. I difensori dei diritti umani non devono essere sottoposti ad accanimento giudiziario in seguito a procedimenti legali e amministrativi ingiustificati o a qualsiasi altra forma di uso improprio dell'autorità amministrativa e giudiziaria, nonché alla criminalizzazione, all'arresto e alla detenzione arbitrarie e ad altre sanzioni per atti riguardanti il loro operato in favore dei diritti umani. Devono avere accesso a rimedi efficaci per contestare la legittimità della detenzione o qualsiasi altra sanzione che venga loro imposta.

### *Criminalizzazione e applicazione arbitraria e malevola della legislazione*

24. Gli Stati dovrebbero esaminare il quadro giuridico nazionale riguardante i difensori dei diritti umani e le loro attività, per verificare il rispetto degli standard internazionali sui diritti umani. Nel far questo è opportuno il ricorso a un'ampia ed efficace consulenza da parte dei difensori dei diritti umani e all'assistenza internazionale. Qualsiasi norma giuridica che implichi direttamente o indirettamente la criminalizzazione di attività protette dalle norme internazionali dovrebbe essere immediatamente modificata o abrogata.
25. Le norme giuridiche con definizioni vaghe e ambigue, che si prestino a interpretazioni estensive e siano, o potrebbero essere, strumentalizzate per perseguire i difensori dei diritti umani a causa della loro attività, dovrebbero essere modificate o abrogate. Deve essere pienamente tutelato l'iter giudiziario, in linea con gli standard internazionali relativi ad un processo equo.
26. Le leggi, le procedure amministrative e i regolamenti non devono essere utilizzati per intimidire, molestare, perseguire o per attuare ritorsioni contro i difensori dei diritti umani. Le sanzioni per i reati amministrativi o minori devono sempre

essere proporzionate e prevedere la possibilità di ricorrere in appello presso un tribunale competente e indipendente.

27. Ove richiesto, gli Stati dovrebbero adottare misure per rafforzare l'indipendenza del potere giudiziario e della magistratura, nonché per il corretto funzionamento delle forze dell'ordine, affinché i difensori dei diritti umani non siano sottoposti a indagini e procedimenti penali di natura politica o ad altra applicazione malevola di leggi e regolamenti a causa dell'attività in favore dei diritti umani.
28. Dovrebbero anche essere istituiti efficaci meccanismi di vigilanza per indagare su eventuali comportamenti scorretti da parte delle forze dell'ordine e dei funzionari giudiziari, inerenti vessazioni giudiziarie nei confronti dei difensori dei diritti umani. Inoltre dovrebbero essere rigorosamente affrontate tutte le carenze strutturali che possono dar luogo all'abuso di potere o alla corruzione all'interno del sistema giudiziario e delle forze dell'ordine.
29. I funzionari delle forze dell'ordine, il personale militare, i dipendenti pubblici e gli altri dipendenti statali che denunciano violazioni dei diritti umani o sono impegnati in altre attività in difesa dei diritti umani dovrebbero essere protetti da intimidazioni, vessazioni e procedimenti disciplinari o di altra natura. In particolare gli ordinamenti di giustizia e disciplina non dovrebbero imporre limitazioni sproporzionate ai membri delle forze armate che di fatto li priverebbero del diritto di difendere i diritti umani. Le limitazioni ai diritti dei membri dei servizi di intelligence e di altri funzionari del settore della sicurezza pubblica devono soddisfare severi requisiti di necessità e proporzionalità.
30. Gli Stati dovrebbero anche proteggere, nella legge e nella prassi, i difensori dei diritti umani coinvolti in procedimenti giudiziari da ritorsioni, procedimenti arbitrari e altre azioni legali in risposta alle denunce presentate. Inoltre deve esserne completamente tutelata l'integrità fisica e personale, all'interno e all'esterno dei tribunali. Gli avvocati impegnati in attività di difesa dei diritti umani non devono subire intimidazioni o rappresaglie, quali la minaccia di radiazione dall'albo, a causa della loro difesa dei diritti umani o di altri difensori dei diritti umani.

### ***Detenzione arbitraria e trattamento durante la detenzione***

31. Gli Stati non dovrebbero assoggettare i difensori dei diritti umani alla privazione arbitraria della libertà, per la loro attività in favore dei diritti umani. Qualsiasi forma di privazione della libertà deve basarsi ed essere conforme a procedure stabilite dalla legge (fatta salva la possibilità per i detenuti di contestare la legalità della detenzione dinanzi a un tribunale competente) e comunque rispettare le norme internazionali sui diritti umani.
32. I difensori dei diritti umani detenuti arbitrariamente dovrebbero essere immediatamente rilasciati. Al riguardo gli Stati dovrebbero attenersi pienamente alle decisioni e ai pareri espressi dai meccanismi internazionali sui diritti umani.

33. I difensori dei diritti umani non dovrebbero essere trattenuti in stato di detenzione temporanea o amministrativa, a scopo intimidatorio o coercitivo oppure per impedire loro di operare in difesa dei diritti umani.
34. I difensori dei diritti umani privati della libertà devono sempre essere trattati, nel rispetto degli standard internazionali, senza discriminazioni di alcun tipo. I difensori dei diritti umani non dovrebbero essere destinatari di uno speciale trattamento teso a punirli o scoraggiarli dallo svolgere la loro attività in favore dei diritti umani. Non dovrebbero essere detenuti in isolamento prolungato. Dovrebbero avere accesso a un avvocato di loro scelta e poter ricevere visite dai familiari. Durante la detenzione dovrebbe essere assicurato loro cibo e assistenza sanitaria adeguati. Non dovrebbero essere sottoposti a condizioni detentive dure e dovrebbero essere assolutamente protetti da qualsiasi forma di tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Le autorità hanno l'obbligo di esercitare la dovuta diligenza nel proteggerli dagli abusi da parte di altri detenuti o internati e perseguire gli autori degli abusi, inclusi i potenziali istigatori. Tutte le denunce di tortura e di altri maltrattamenti devono essere prontamente investigate, in modo efficace e indipendente e riferite alle autorità giudiziarie
35. Le autorità dovrebbero anche tenere conto dei problemi specifici che i difensori dei diritti umani donna o di altre categorie particolarmente a rischio possono affrontare durante la detenzione, fornendo protezione da specifici reati di genere e prevenendo anche la formazione dei membri delle forze dell'ordine sulle problematiche di genere. Infine dovrebbero essere predisposti servizi appropriati in conformità con gli standard internazionali in materia.

### **Processo equo**

36. Nel caso in cui vengano mosse accuse penali a loro carico, i difensori dei diritti umani hanno diritto a un processo equo dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale. Ciò prevede che i difensori dei diritti umani accusati di un crimine abbiano accesso a una rappresentanza legale fornita da un avvocato di loro scelta, non siano sottoposti a costrizione volta ad estorcere una confessione e siano escluse dai procedimenti legali tutte le prove ottenute tramite tortura e altri maltrattamenti, comprese le testimonianze. Le accuse contro i difensori dei diritti umani fondate su una cattiva conduzione delle indagini o di altri funzionari non dovrebbero essere utilizzate nel processo. I loro avvocati devono essere efficacemente tutelati dalle pressioni di qualsiasi funzionario pubblico o attore non statale. Va anche impedita qualsiasi forma di pressione nei confronti dei clienti dei difensori dei diritti umani o di altri individui affinché testimonino contro di loro in tribunale. Deve essere pienamente garantita la riservatezza delle comunicazioni tra l'avvocato e il difensore dei diritti umani sottoposto a processo. Al contempo dovrebbero essere disponibili e accessibili regimi di assistenza legale per assicurare, a chi non ha i mezzi per pagare, un'adeguata rappresentanza al processo e tutelare il principio della 'parità delle armi'.

### **C. Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione**

37. Le istituzioni e i funzionari statali devono astenersi dal partecipare a campagne diffamatorie, a mettere in cattiva luce o a stigmatizzare i difensori dei diritti umani e della loro attività. Ciò include l'etichettare in modo negativo, gettando discredito sull'attività di difesa dei diritti umani o sui suoi difensori, diffamandoli in qualsiasi modo.
38. Gli Stati dovrebbero adottare misure proattive per contrastare le campagne diffamatorie e la stigmatizzazione dei difensori dei diritti umani, anche da parte di terzi. Dovrebbero riconoscere pubblicamente la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani e l'importanza della loro attività, manifestare apprezzamento verso singoli difensori dei diritti umani e quindi rafforzare nella società la legittimità e lo status attribuito alla loro attività.
39. Pur nel pieno rispetto del diritto alla libertà di opinione e di espressione, gli Stati dovrebbero combattere qualsiasi incoraggiamento all'odio e ad altre forme di intolleranza contro i difensori dei diritti umani, che costituiscano incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, anche attraverso strumenti informatici. I governi e le istituzioni statali a tutti i livelli – nazionale, regionale e locale – dovrebbero condannare pubblicamente tali manifestazioni o veri e propri attacchi contro i difensori dei diritti umani ogni volta che si verificano. La condotta che oltrepassa la soglia dell'incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso, come prescritto dalle norme internazionali, deve essere vietata dalle leggi dello Stato e sanzionata di conseguenza. Queste leggi devono essere pienamente conformi agli standard internazionali sui diritti umani.
40. Per evitare l'emarginazione dei difensori dei diritti umani, le istituzioni statali dovrebbero impegnarsi in modo attivo e costruttivo con i difensori dei diritti umani per sostenere la loro partecipazione, anche nei dibattiti pubblici. Le istituzioni statali dovrebbero riconoscere la rilevanza e l'importanza del loro contributo, anche se le interpella ed è critico nei confronti delle autorità. Va prestata inoltre particolare attenzione al rafforzamento del ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) che sono create e operano in conformità con i Principi di Parigi.<sup>7</sup> Dovrebbero essere altresì predisposti meccanismi appropriati per assicurare alle raccomandazioni delle NHRI un efficace seguito da parte del Governo. Applicando meccanismi consultivi adeguati, dovrebbe essere favorito un dialogo regolare tra i difensori dei diritti umani e le istituzioni statali. Questi meccanismi dovrebbero servire anche come base per lo sviluppo di azioni, campagne e programmi di educazione comuni per la sensibilizzazione in tema di diritti umani e per incoraggiare l'uso di meccanismi di denuncia e altri per accrescere la responsabilità e ostacolare le violazioni dei diritti umani nel Paese.

<sup>7</sup> Si veda la risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, "Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani", doc. ONU. A/RES/48/134, adottata il 20 Dicembre 1993.

### III. UN AMBIENTE SICURO E FAVOREVOLE A SOSTEGNO DEL LAVORO SUI DIRITTI UMANI

41. Gli Stati dovrebbero rispettare, incoraggiare e facilitare l'attività in difesa dei diritti umani. Dovrebbero prevedere misure concrete volte a creare ambienti sicuri e favorevoli che sostengano i difensori dei diritti umani. Ciò per metterli in condizione di svolgere la propria attività liberamente e senza limitazioni ingiustificate, compreso il lavoro svolto individualmente o insieme ad altri, nel Paese e oltre confine. Il pieno godimento di altri diritti e libertà è strumentale alla realizzazione del diritto di difendere i diritti umani.

#### **D. Libertà di opinione, di espressione e di informazione**

42. Gli Stati dovrebbero rivedere la legislazione relativa alla libertà di opinione e di espressione, abrogando o modificando qualsiasi disposizione non conforme alle norme internazionali sui diritti umani. Ciò comprende anche le disposizioni che impongono restrizioni eccessive, che eccedono quanto consentito dalle norme internazionali, per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine pubblico e di salute o morale pubblica. Vanno anche corrette le leggi o i regolamenti che impongono limitazioni specifiche all'esercizio del diritto alla libertà di opinione e di espressione da parte di determinati gruppi o professioni, come i membri delle forze armate o i dipendenti pubblici, al fine di garantire la piena conformità agli standard internazionali, ovvero il pieno soddisfacimento dei severi requisiti di necessità e proporzionalità.
43. Nella legislazione in materia di antiterrorismo o di sicurezza, gli Stati dovrebbero eliminare ogni disposizione formulata in modo vago e quindi potenzialmente soggetta ad applicazioni arbitrarie allo scopo di minacciare, far tacere o imprigionare i difensori dei diritti umani. Dovrebbero inoltre eliminare qualsiasi norma che: proibisca un'efficace difesa contro la discriminazione e l'intolleranza, persegua penalmente le critiche o la mancanza di rispetto nei confronti del Governo e dei funzionari pubblici, delle istituzioni o dei simboli dello Stato. Dovrebbero essere infine cancellate anche le disposizioni legali che non soddisfino il severo requisito di necessità e proporzionalità secondo il diritto internazionale. Gli Stati dovrebbero rispettare l'espressione pacifica di opinioni dissenzienti.
44. Allo stesso modo, dovrebbero essere abrogate le norme penali sulla diffamazione. La diffamazione e i reati simili, compresi quelli commessi online, dovrebbero essere trattati esclusivamente in base al diritto civile. La responsabilità penale, comprese le pene detentive, dovrebbe essere esclusa per reati riguardanti la reputazione altrui come la diffamazione scritta o verbale. Le leggi civili che disciplinano i reati verbali non dovrebbero prevedere sanzioni finanziarie sproporzionate o altre clausole indebite che potrebbero condurre all'autocensura, mettere in pericolo il funzionamento o portare al fallimento di un organo di stampa o di un singolo individuo.

### *Accesso alle informazioni di interesse pubblico e informatori*

45. Gli Stati non dovrebbero imporre limitazioni indebite alla diffusione di informazioni che nella pratica impediscano ai difensori dei diritti umani di svolgere il loro lavoro o di fornire servizi ai loro assistiti.
46. Inoltre gli Stati dovrebbero adottare e applicare una legislazione sulla libertà di informazione che assicuri un accesso effettivo e paritario ai documenti ufficiali, anche ai difensori dei diritti umani. Dovrebbero altresì adottare misure proattive che consentano alla popolazione di conoscere l'esistenza di tale legislazione, del diritto di accesso ai documenti ufficiali e delle procedure specifiche che lo regolano.
47. Leggi, regolamenti e prassi relative al segreto di Stato dovrebbero essere rivedute e, ove necessario, modificate affinché non limitino indebitamente l'accesso alle informazioni di interesse pubblico, comprese quelle relative alle violazioni e ai crimini contro i diritti umani, passati e presenti.
48. Gli Stati dovrebbero riconoscere l'importanza degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico per scoprire violazioni dei diritti umani e corruzione sia nel pubblico che nel privato. Dovrebbero adottare leggi e procedure che permettano la protezione degli informatori e forniscano un'alternativa sicura al silenzio. Nei procedimenti giudiziari contro gli informatori, dovrebbe essere dato un peso adeguato all'interesse pubblico delle informazioni divulgate. In particolare gli informatori dovrebbero essere efficacemente protetti contro azioni penali e sanzioni per aver rivelato segreti di stato qualora scoprono informazioni sulla responsabilità di agenti statali o attori non statali, relative a gravi violazioni dei diritti umani, che non devono essere protette come segreti di stato.
49. La libertà di opinione e di espressione si applica anche online. In generale gli Stati dovrebbero promuovere e facilitare la parità di accesso a Internet e alle tecnologie informatiche. Tutta la regolamentazione statale della comunicazione su Internet deve soddisfare pienamente i severi requisiti che gli standard internazionali stabiliscono per le limitazioni al diritto alla libertà di opinione e di espressione. È incoerente con questi standard la censura di contenuti online e il blocco o il filtro di siti Web, di notizie e informazioni dall'estero o di altri servizi solo perché esprimono critiche nei confronti del Governo o discutono di problematiche sociali controverse.
50. Gli Stati dovrebbero garantire che provider dei servizi Internet e altre società private soggette alla loro giurisdizione, ma operanti a livello internazionale, non facciano queste indebite restrizioni ai contenuti online sul loro territorio o altrove. I blogger e gli utenti dei social media dovrebbero essere protetti dalle ripercussioni dovute alla pubblicazione di contenuti e commenti critici nei confronti del Governo.

### *Libertà dei media*

51. L'ambiente dei media – inclusi stampa, radio, televisione e Internet – dovrebbe essere favorevole alla partecipazione dei difensori dei diritti umani nei dibattiti

pubblici per contribuire allo sviluppo di nuove idee, migliorare la tutela dei diritti umani e affrontare nuove sfide in materia. Gli Stati dovrebbero quindi adottare misure volte a creare media forti e pluralisti, migliorandone l'accesso da parte dei difensori dei diritti umani.

52. Gli Stati dovrebbero rivedere leggi, politiche e prassi relative ai media nonché garantire che esse siano favorevoli a un ambiente mediatico indipendente, pluralistico e benevolo verso i diritti umani, in cui si promuovano in generale la conoscenza e il rispetto. Le misure volte a rafforzare l'indipendenza dei media dovrebbero essere accompagnate dalla formazione libera di giornalisti e operatori, compresa l'educazione ai diritti umani che deve far parte della loro preparazione professionale.
53. Gli Stati hanno l'obbligo di astenersi dalla censura diretta o indiretta e non dovrebbero esercitare un controllo formale o informale sui media per prevenire o punire critiche al Governo, che denuncino violazioni dei diritti umani, cattiva gestione e corruzione o trattino temi sociali controversi, mettendo eventualmente in discussione valori tradizionali o punti di vista delle autorità. Essi dovrebbero garantire che né le istituzioni pubbliche, né funzionari, né gruppi mediatici privati, né interessi commerciali acquisiti inibiscano l'esercizio del diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di cercare, ricevere e diffondere informazioni.
54. I giornalisti che promuovono i diritti umani ne sono difensori, indipendentemente dal loro stato di accreditamento e dai media per cui lavorano (stampa, radio, televisione o Internet). I giornalisti che denunciano violazioni dei diritti umani, corruzione o cattiva gestione o riportano il lavoro degli informatori non devono subire procedimenti giudiziari, azioni legali arbitrarie o altre ripercussioni per tali attività. Le autorità dovrebbero riconoscere l'importanza di un giornalismo indipendente e investigativo che scopra reati e abusi di potere, sostenendolo al fine di migliorarne la responsabilità. I giornalisti non dovrebbero essere sottoposti a procedimenti penali arbitrari. Vice versa dovrebbe essere loro garantito l'accesso all'assistenza legale e ad altri mezzi di sostegno per svolgere il loro lavoro senza interferenze e timore di rappresaglie. In particolare dovrebbero essere adottati provvedimenti per garantire la sicurezza dei giornalisti: coloro che sono anche difensori dei diritti umani devono essere efficacemente tutelati da attacchi e altri abusi, sia da parte di attori statali che non statali. Qualsiasi crimine commesso contro i difensori dei diritti umani, inclusi i giornalisti, deve essere tempestivamente indagato in modo efficace, indipendente e trasparente, assicurando i responsabili alla giustizia.

## **E. Libertà di riunione pacifica**

55. La legislazione sulla libertà di riunione pacifica e le pratiche correlate deve essere pienamente conforme alle norme internazionali sui diritti umani. Limitazioni al diritto alla libertà di riunione possono essere imposte solo se fondate sulla legge e necessarie in una società democratica, nell'interesse dei motivi specifici stabiliti dalle norme internazionali sui diritti umani. Inoltre le limitazioni alla libertà di riunione pacifica devono essere proporzionate. Le autorità responsabili della stesura

o della revisione della legislazione pertinente, nonché quelle impegnate nella sua attuazione (incluse autorità nazionali, regionali e locali, forze dell'ordine e magistratura), sono incoraggiate ad applicare le Linee Guida sulla Libertà di Riunione Pacifica dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia.

56. I difensori dei diritti umani non dovrebbero subire limitazioni della libertà di riunione che eccedano quelle consentite dalle pertinenti norme internazionali. Risultano incompatibili con tali standard le restrizioni sui contenuti imposte solo perché trasmettono messaggi critici nei confronti delle autorità o perché riguardano temi sociali percepiti come controversi. Un divieto di riunione assoluto può essere ammissibile solo in circostanze del tutto eccezionali, come prescritto dalle norme internazionali sui diritti umani.
57. I difensori dei diritti umani che organizzano riunioni dovrebbero solo essere tenuti ad inviarne notifica preventiva, qualora ciò sia necessario per consentire alle autorità di organizzarsi al fine di facilitarne lo svolgimento, proteggendo l'ordine e la sicurezza pubblica, i diritti e le libertà altrui. Laddove siano imposte restrizioni legittime riguardo al tempo, al luogo e alle modalità di riunione, devono essere proposte alternative ragionevoli che garantiscano la possibilità di riunione a portata di "vista e di orecchio" del pubblico di riferimento. Gli Stati dovrebbero predisporre procedure appropriate ed efficaci per l'esame delle denunce riguardanti restrizioni indebite. Le autorità dovrebbero anche astenersi dall'ostacolare la partecipazione alle riunioni e dall'imporre requisiti irragionevoli agli organizzatori che li scoraggerebbero nelle loro attività.
58. Le assemblee spontanee dovrebbero essere facilitate, in linea con la presunzione a favore della convocazione delle riunioni, anche se non è stata fornita alcuna notifica preventiva. I difensori dei diritti umani che partecipano a riunioni non notificate non devono essere arrestati, detenuti o multati unicamente per tale partecipazione. Multe o altre sanzioni per il mancato rispetto dei requisiti legali formali dovrebbero essere proporzionate alla gravità del reato: la legislazione che consente sanzioni sproporzionate dovrebbe essere abrogata. In nessun caso gli organizzatori di riunioni pacifiche possono essere ritenuti responsabili di atti illeciti da parte di singoli partecipanti, laddove mettano in atto sforzi ragionevoli per evitarli. Gli Stati dovrebbero garantire che tutti coloro che sono accusati di illeciti amministrativi o di altro genere, in connessione con l'esercizio del loro diritto alla libertà di riunione, godano di tutte le tutele di un giusto processo.
59. Durante l'attività di vigilanza, i membri delle forze dell'ordine devono astenersi dall'uso della forza contro i difensori dei diritti umani che esercitano il loro diritto a riunirsi pacificamente. Quando la polizia vigila sulle riunioni di gruppi di difensori dei diritti umani particolarmente a rischio, dovrebbe essere prestata particolare attenzione alle esigenze specifiche, ad esempio alla valutazione del rischio, alla composizione delle unità di polizia o al loro addestramento e alle istruzioni impartite. Qualora le assemblee divengano violente, la polizia ha il dovere di usare la forza solo se strettamente necessario e nella misura richiesta dalla situazione.

Deve astenersi dall'utilizzare una forza sproporzionata e indiscriminata che non riesca a distinguere tra dimostranti violenti e pacifici, giornalisti che eseguono una cronaca dell'evento, sorveglianti o spettatori. Qualsiasi condotta scorretta e l'uso eccessivo della forza devono essere tempestivamente indagati, in modo efficace e indipendente, prevedendo azioni appropriate per assicurare i responsabili alla giustizia. I funzionari delle forze dell'ordine devono essere regolarmente e sufficientemente formati per garantire il rispetto dei diritti umani durante la vigilanza delle riunioni. I difensori dei diritti umani dovrebbero essere coinvolti nella preparazione e nello svolgimento di tali attività formative.

60. Inoltre gli Stati hanno il preciso obbligo di proteggere i difensori dei diritti umani da qualsiasi atto di terzi che miri a ostacolarli nell'esercizio della libertà di riunione pacifica, senza discriminazioni. Ciò include la protezione fisica prima, durante e dopo la riunione, se coloro che la organizzano o che vi partecipano si trovano a fronteggiare minacce di attacchi violenti. Quanto sopra è particolarmente rilevante per tutte quelle riunioni che affrontano questioni percepite come una sfida ai valori tradizionali o mirano a contrastare opinioni politiche estreme, quali il razzismo, la xenofobia, l'intolleranza o la discriminazione.
61. Le autorità dovrebbero impegnarsi efficacemente con gli organizzatori delle riunioni per individuare le esigenze di protezione e le misure più appropriate per affrontarle. Dovrebbero consultarsi attentamente con gli organizzatori prima, durante e dopo l'evento in merito alle misure di sicurezza necessarie e alla stessa operazione di polizia, per garantire che i difensori dei diritti umani possano riunirsi liberamente, esercitando il loro diritto senza indebite interferenze e in un ambiente sicuro.
62. Le autorità dovrebbero anche sostenere e facilitare le iniziative dei difensori dei diritti umani che monitorano in modo indipendente e relazionano sulle riunioni, poiché queste misure possono contribuire a una maggiore responsabilità e a migliorare la tutela del diritto alla libertà di riunione pacifica. I difensori dei diritti umani e le loro organizzazioni svolgono un ruolo cruciale di controllo in qualsiasi democrazia e devono quindi essere autorizzati a osservare liberamente le riunioni pubbliche. Allo stesso modo, una copertura indipendente da parte dei media può aumentare la responsabilità pubblica sia degli organizzatori delle riunioni che dei funzionari delle forze dell'ordine. La capacità dei media indipendenti di accedere alle riunioni e di riferire in merito non dovrebbe pertanto essere repressa ma, al contrario, protetta e agevolata dalle autorità.

## **F. Libertà di associazione e diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG**

63. Chiunque dovrebbe poter esercitare liberamente il proprio diritto di costituire, aderire e partecipare a gruppi o associazioni per la difesa dei diritti umani, senza discriminazioni di alcun tipo, neppure in base alla natura dei diritti difesi. Qualsiasi limitazione all'esercizio del diritto alla libertà di associazione deve avere una chiara base giuridica e deve soddisfare pienamente i severi requisiti previsti dalle norme

internazionali sui diritti umani. Qualsiasi limitazione imposta deve essere necessaria in una società democratica, nell'interesse di uno dei motivi specifici stabiliti dalle norme internazionali sui diritti umani. Qualsiasi limitazione di questo tipo deve essere proporzionata.

64. Gli Stati dovrebbero rivedere tutta la legislazione relativa alla libertà di associazione e al diritto di costituire, aderire e partecipare efficacemente alle ONG, al fine di garantirne concordanza, coerenza e rispetto delle relative norme internazionali sui diritti umani. Nel discutere gli emendamenti a queste leggi gli Stati dovrebbero consultarsi con la società civile e sono incoraggiati ad avvalersi, in questa fase di revisione, dell'assistenza internazionale.

### **Leggi, procedure amministrative e requisiti che regolano il funzionamento delle ONG**

65. Ai difensori dei diritti umani dovrebbe essere consentito di formare gruppi o associazioni per perseguire le proprie attività, senza obbligo di registrazione o conseguimento della personalità giuridica. L'esercizio del diritto alla libertà di associazione non è subordinato alla registrazione e i difensori dei diritti umani non devono essere perseguiti per non aver registrato un gruppo o un'associazione. Qualsiasi reato connesso all'attività svolta per conto di un'organizzazione non registrata, inclusi quelli relativi al finanziamento, dovrebbe essere prontamente rimosso dalla legislazione.
66. La registrazione formale e le procedure per acquisire una personalità giuridica dovrebbero essere previste come opzione volta a sostenere i difensori dei diritti umani nello svolgimento del loro lavoro in associazione con altri; ad esempio allo scopo di accedere a sussidi o altri tipi di sostegno, eventualmente disponibili solo per le persone giuridiche. In generale il quadro legislativo e amministrativo dovrebbe essere disegnato per assistere i difensori dei diritti umani nella creazione di organizzazioni o gruppi e non per stigmatizzarli a causa delle loro attività legittime.
67. Le leggi e le procedure amministrative necessarie affinché le ONG si registrino ufficialmente o ottengano personalità giuridica, ove lo desiderino, dovrebbero essere chiare, semplici e non discriminatorie. Non dovrebbero imporre requisiti inappropriati e gravosi alle organizzazioni, che possono ostacolarne il lavoro o distrarre ingiustificatamente risorse dalla loro attività in difesa dei diritti umani. Qualsiasi requisito di rendicontazione amministrativa e finanziaria deve essere ragionevole e previsto dalla legge. Qualsiasi ispezione degli uffici delle ONG e dei registri finanziari deve avere una base giuridica chiara ed essere equa e trasparente. Gli audit dovrebbero essere specificamente regolamentati dalla legislazione. Tale legislazione dovrebbe definire chiaramente in un elenco esaustivo i motivi di eventuali ispezioni e i documenti che devono essere prodotti durante i controlli. Inoltre dovrebbe prevedere esplicitamente un ragionevole preavviso e la durata massima delle ispezioni.

68. Nel supervisionare l'osservanza di requisiti ragionevoli, le autorità devono rispettare l'indipendenza e la capacità decisionale autonoma delle ONG. Non devono interferire con i loro affari interni, con la gestione, la pianificazione e l'attuazione delle loro attività. Devono rispettare la riservatezza delle loro questioni interne e astenersi dall'interferire tramite sorveglianza, infiltrazione o altri mezzi. La sorveglianza e il controllo delle ONG non devono essere invasivi, intrusivi o paralizzanti.
69. Laddove non siano soddisfatti i requisiti ragionevoli per la registrazione o l'attività delle ONG, gli organismi di supervisione o di registrazione dovrebbero sempre fornire un adeguato avvertimento affinché possano essere intraprese azioni correttive. I membri delle organizzazioni per i diritti umani non devono essere puniti per la non conformità a requisiti irragionevoli, amministrativi o di altro tipo. Le sanzioni per il mancato rispetto di requisiti amministrativi legittimi dovrebbero essere proporzionate.

### **Accesso a risorse e finanziamenti**

70. Gli Stati dovrebbero assistere e facilitare gli sforzi delle ONG volti a cercare e ottenere i fondi necessari per la loro attività in difesa dei diritti umani, senza interferire con la loro indipendenza. Dovrebbero, per quanto possibile, mettere a disposizione fondi per sostenere le ONG indipendenti. Dovrebbero inoltre adottare misure appropriate per incoraggiare donazioni da parte di privati o aziende per l'attività in difesa dei diritti umani, offrendo anche benefici fiscali. Nelle loro politiche in materia di diritti umani e sviluppo, gli Stati dovrebbero garantire alle ONG accesso ai finanziamenti senza discriminazioni e senza pregiudizio per l'operato dell'organizzazione, il suo focus geografico e l'ubicazione della sua attività in difesa dei diritti umani.
71. Gli Stati dovrebbero inoltre, ove richiesto, assistere e facilitare gli sforzi delle ONG per ottenere ulteriori risorse materiali, necessarie per svolgere la loro attività indipendente in materia di diritti umani. Devono astenersi da qualsiasi atto arbitrario o illecito che privi le ONG di tali risorse, inclusa la confisca, il danneggiamento o la distruzione di attrezzature o altre proprietà. Dovrebbero anche garantire che tutte le autorità e i funzionari pubblici si astengano dall'applicare pressioni sugli attori privati, al fine di ostacolare le ONG nei loro sforzi volti ad ottenere risorse materiali.
72. Inoltre tutte le autorità e i funzionari pubblici dovrebbero rispettare pienamente l'indipendenza delle ONG ed evitare di utilizzare finanziamenti governativi o altri mezzi finanziari o non finanziari per influenzarne il lavoro e, in senso più ampio, il movimento per i diritti umani. I programmi di finanziamento statali dovrebbero essere trasparenti, equi e accessibili in egual misura da tutti i difensori dei diritti umani e dalle loro ONG.
73. Gli Stati non dovrebbero porre restrizioni indebite alle ONG nell'attività di ricerca, ricezione e impiego dei fondi per i diritti umani. Le leggi nazionali non devono

criminalizzare o delegittimare le attività in difesa dei diritti umani a causa dell'origine dei finanziamenti. Gli Stati dovrebbero garantire che le ONG operanti sul loro territorio, registrate o meno, possano cercare e ricevere finanziamenti dall'estero, senza restrizioni e requisiti ingiustificati. Gli Stati non dovrebbero invocare iniziative volte a sradicare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo come pretesto per imporre restrizioni discriminatorie sull'accesso delle ONG ai finanziamenti o per il monitoraggio delle loro transazioni. Non dovrebbe essere richiesta alcuna autorizzazione governativa preventiva per cercare, ricevere o utilizzare fondi, dentro o fuori dal Paese.

### **G. Diritto di partecipazione agli affari pubblici**

74. Gli Stati dovrebbero istituire procedure e meccanismi appropriati per la partecipazione dei difensori dei diritti umani e delle loro organizzazioni, sia a livello nazionale che internazionale. Questa non dovrebbe essere limitata a consultazioni una tantum o ad hoc, ma dovrebbe prevedere un dialogo regolare, permanente, istituzionalizzato ed aperto per facilitare un'efficace partecipazione al processo decisionale pubblico, anche in ambito politico e legislativo, prima di elaborare le norme giuridiche.
75. I meccanismi e le procedure di partecipazione dovrebbero essere inclusivi e riflettere la diversità dei difensori dei diritti umani, tenendo conto della situazione di coloro che hanno esigenze specifiche o appartengono a gruppi emarginati, per garantirne la partecipazione su base paritaria.

### **H. Libertà di movimento e attività sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali**

76. Gli Stati dovrebbero riconoscere l'importanza del lavoro sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali, rispettando pienamente gli impegni assunti e le norme internazionali in materia di libera circolazione, anche quando i difensori dei diritti umani lasciano un Paese o vi entrano, e quando si spostano all'interno del proprio Paese o cercano di farlo per la loro attività a favore dei diritti umani.
77. Tutti hanno il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio. Ogni restrizione a questo diritto deve essere prescritta dalla legge, necessaria per raggiungere un obiettivo legittimo come stabilito dalle relative norme internazionali sui diritti umani, oltre che proporzionata a tale scopo. Inoltre nessuno deve essere arbitrariamente privato del diritto di fare ritorno nel proprio Paese.
78. I divieti di viaggio per i difensori dei diritti umani, che impediscono loro di lasciare il Paese e sono imposti esclusivamente per ragioni legate al loro lavoro in favore dei diritti umani, sono in contrasto con gli standard internazionali. Altre misure che in pratica producono lo stesso effetto sono parimenti incompatibili. I difensori dei diritti umani a cui viene negato il diritto di espatriare, perché il loro nome compare in un elenco di persone che non hanno il permesso di lasciare il Paese,

dovrebbero poter conoscere e contestare tali elenchi, con la rimozione immediata del loro nome laddove non esista una giustificazione legittima a tale inserimento.

79. Chiunque si trovi legalmente sul territorio di uno Stato ha diritto di muoversi liberamente all'interno dello stesso. I difensori dei diritti umani non devono affrontare alcuna restrizione a tale diritto, al di là di quanto consentito dagli standard internazionali in materia. Lo Stato dovrebbe garantire adeguatamente la libertà di movimento dei difensori dei diritti umani sul suo territorio, regioni remote incluse, se necessario per svolgere efficacemente le loro attività. Ciò dovrebbe includere, ove possibile, l'accesso a regioni autonome e a territori contesi per monitorare e riferire in materia di diritti umani e per altre attività in merito. Gli Stati dovrebbero anche facilitare l'accesso a siti d'interesse, come i luoghi in cui si tengono riunioni o manifestazioni di protesta e i luoghi in cui le persone sono private della libertà, ai fini del monitoraggio e della segnalazione in materia di diritti umani.
80. Riconoscendo l'importanza della libertà di movimento e dei contatti tra le persone nel contesto della protezione e della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, gli Stati dovrebbero anche mirare a facilitare le visite delle ONG di altri Stati allo scopo di partecipare a incontri, al sostegno e ad altre attività in favore dei diritti umani.
81. I regimi e le procedure in materia di visti dovrebbero essere semplificate il più possibile senza imporre ostacoli ingiustificati ai difensori dei diritti umani che si recano in un altro Stato per svolgere la loro attività. Gli Stati dovrebbero prendere in considerazione misure pratiche volte a garantire che condanne accusate e arresti arbitrari avvenuti nel passato e derivanti dalla loro attività in materia dei diritti umani non conducano a rifiuti o ritardi ingiustificati nelle richieste di visto. Inoltre tali richieste devono essere debitamente considerate, senza discriminazioni legate alla razza, al colore, al genere, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o altre, all'origine nazionale o sociale, alla proprietà, alla nascita, all'età o ad altra condizione.
82. I difensori dei diritti umani a cui è negato l'ingresso in un Paese, perché inclusi in un elenco nazionale che vieta l'ingresso in uno o in un gruppo di Stati, dovrebbero avere il diritto di esserne a conoscenza e di appellarsi contro tali proibizioni e divieti di ingresso davanti alle autorità e ai tribunali competenti.
83. Gli Stati dovrebbero sostenere, anche attraverso le loro missioni diplomatiche, i difensori dei diritti umani che affrontano rischi imminenti per la loro vita e il loro benessere, trasferendoli temporaneamente in un ambiente sicuro quando richiesto e, se necessario, emettendo visti per motivi di emergenza. In linea con i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale, gli Stati dovrebbero anche garantire ai difensori dei diritti umani una protezione internazionale a più lungo termine, qualora debbano fuggire dal loro Paese per timore di persecuzioni a causa della loro attività in difesa dei diritti umani. Essi devono rispettare pienamente i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale che prevedono di non rimandare le persone

in Paesi in cui corrono il reale rischio di subire violazioni del loro diritto alla vita, di non essere sottoposti a tortura e altri maltrattamenti o a differenti gravi violazioni dei diritti umani.

84. I difensori dei diritti umani che viaggiano in un altro Stato non dovrebbero essere sottoposti a controlli di frontiera eccessivi o che violino i loro diritti umani. Allo stesso modo, non dovrebbero essere sottoposti a perquisizioni alla frontiera, comprese quelle fisiche sproporzionate, che non rispettino la loro dignità o siano comunque arbitrarie. Inoltre durante l'attraversamento delle frontiere, ai difensori dei diritti umani non dovrebbero essere arbitrariamente confiscate le attrezzature, comprese quelle informatiche, i dati privati o il materiale informativo (pubblicazioni, volantini e dispense) necessari per svolgere la loro attività in materia di diritti umani.

### **I. Diritto alla vita privata**

85. Gli Stati hanno il dovere di astenersi dall'interferire illecitamente o arbitrariamente nella privacy, la vita familiare, la casa o la corrispondenza dei difensori dei diritti umani, comprese le comunicazioni elettroniche. Questa protezione si estende anche alle interferenze da parte di terzi e si esercita attraverso misure legislative e di altra natura. Qualsiasi interferenza con la privacy, la famiglia, la casa o la corrispondenza deve essere prevista dalla legge, necessaria per raggiungere un obiettivo legittimo secondo le norme internazionali sui diritti umani e proporzionata a tale scopo.
86. Gli Stati dovrebbero anche formulare chiaramente l'auspicio, accompagnandolo con misure per realizzarlo, affinché aziende private soggette alla loro giurisdizione, ma operanti a livello internazionale, non facilitino tali interferenze indebite in altri Stati, fornendo software, tecnologie di sorveglianza e servizi utilizzati in modo mirato ai danni dei difensori dei diritti umani per la loro attività. Dovrebbero inoltre sostenere gli sforzi dei difensori dei diritti umani nella costruzione delle conoscenze e capacità volte a migliorare la sicurezza delle loro comunicazioni elettroniche.
87. Le informazioni o i dati, ottenuti attraverso interferenze illecite o arbitrarie sulla vita privata di un difensore dei diritti umani, dovrebbero essere inammissibili in qualsiasi procedimento legale a loro carico. Le autorità hanno l'obbligo di garantire che qualsiasi informazione o dato ottenuto, anche se ottenuto legalmente, sia condiviso solo con chi è autorizzato per legge a riceverlo, elaborarlo e utilizzarlo. In particolare devono essere prese misure efficaci per garantire che tali informazioni o dati non siano resi disponibili e utilizzati dai mass media o da altri soggetti al fine di screditare pubblicamente i difensori dei diritti umani. Se ottenuti legalmente, dati e informazioni devono essere conservati solo per il tempo strettamente necessario e poi distrutti.

88. Gli Stati dovrebbero riconoscere che i difensori dei diritti umani hanno particolari necessità di protezione da interferenze ingiustificate nella loro vita privata, per la natura della loro attività. Gli Stati dovrebbero altresì comprendere che la riservatezza delle fonti dei difensori dei diritti umani e l'identità dei loro clienti devono essere rispettate affinché la loro attività in difesa dei diritti umani sia svolta con efficacia. È particolarmente importante, per i difensori dei diritti umani che lavorano con individui ad elevato rischio di aggressioni fisiche e di altro tipo, che l'identità delle fonti e dei clienti sia adeguatamente protetta. Ciò serve a garantire che queste persone si sentano sufficientemente al sicuro per fornire informazioni o chiedere assistenza.
89. Gli Stati dovrebbero anche riconoscere i bisogni specifici di protezione che hanno alcuni gruppi di difensori dei diritti umani, comprese in particolare le donne difensori dei diritti umani, rispetto a questioni riguardanti la loro vita privata.

#### **J. Diritto di accedere agli organismi internazionali e di comunicare con essi**

90. Gli Stati devono garantire che i difensori dei diritti umani godano del diritto di accedere e comunicare senza impedimenti con gli organismi internazionali, compresi gli organismi internazionali e regionali preposti a ricevere e a trattare le informazioni relative alle accuse di violazioni dei diritti umani. Gli Stati devono proteggere i difensori dei diritti umani, le loro famiglie e i loro associati da qualsiasi forma di rappresaglia perché cooperano, hanno cooperato o cercato di cooperare con le istituzioni internazionali. Tutte le denunce di tali rappresaglie, commesse da funzionari pubblici o da altri attori, devono essere tempestivamente oggetto di accertamento approfondito e indipendente e non deve esserci impunità per tali atti. Le vittime e le loro famiglie devono avere accesso a rimedi efficaci e ottenere indennizzi adeguati.
91. Gli Stati dovrebbero inoltre astenersi da qualsiasi altra azione, comprese misure legislative, che possa vanificare o compromettere il diritto dei difensori dei diritti umani di fornire informazioni, presentare ricorsi o partecipare ad incontri con organismi internazionali, tra cui: le istituzioni dell'OSCE, le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e i meccanismi nell'ambito dei diritti umani, le istituzioni del Consiglio d'Europa e la Commissione Interamericana dei Diritti Umani (IACHR), le corti e i tribunali internazionali, ogni altro meccanismo sui diritti umani a livello internazionale e regionale. Gli Stati devono astenersi da azioni che potrebbero impedire ai difensori dei diritti umani di viaggiare all'estero per partecipare ad incontri formali e informali con gli organismi internazionali. Inoltre non dovrebbero impedire ai difensori dei diritti umani di incontrarsi con le delegazioni internazionali in visita nel Paese.
92. Gli Stati dovrebbero adottare misure proattive per facilitare la comunicazione tra i difensori dei diritti umani e gli organismi internazionali, al fine di migliorare la protezione dei diritti umani nel Paese. Ad esempio, dovrebbero divulgare attivamente nelle lingue locali del Paese informazioni riguardanti i meccanismi internazionali e

i relativi strumenti, le raccomandazioni, le decisioni e la giurisprudenza sui diritti umani. Dovrebbero consultarsi con i difensori dei diritti umani in occasione della stesura di relazioni periodiche per gli organismi di controllo o altri meccanismi e dovrebbero relazionarsi attivamente con loro per garantire un adeguato seguito. Dovrebbero accettare le richieste di visita dell'ONU, dei suoi rappresentanti e dei meccanismi nel campo dei diritti umani, fra cui il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani. Inoltre dovrebbero facilitare in buona fede lo svolgimento di tali visite, nonché di quelle da parte di istituzioni regionali, incluso il Consiglio d'Europa e l'IACHR, mettendo a disposizione dei difensori dei diritti umani alcuni spazi per tenere incontri privati e condividere, nel corso delle visite, informazioni in via confidenziale con questi organismi e istituzioni. Infine gli Stati dovrebbero accettare volentieri le visite e le altre attività di monitoraggio da parte dell'ODIHR e di altre istituzioni dell'OSCE.

#### **IV. QUADRO ATTUATIVO DELLE LINEE GUIDA**

##### *Attuazione nazionale*

93. Per garantire la tutela dei difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti sono incoraggiati a intraprendere, in consultazione con la società civile, un riesame delle leggi e delle pratiche che riguardano i difensori dei diritti umani. Dovrebbero abrogare o modificare leggi e regolamenti che impediscono od ostacolano il lavoro dei difensori dei diritti umani e adeguare le loro prassi di conseguenza.
94. Gli Stati partecipanti dovrebbero rafforzare il ruolo delle NHRI indipendenti e il loro mandato, in conformità con i Principi di Parigi, prendendo in considerazione la possibilità di assegnare loro la competenza di ricevere reclami individuali, laddove ciò non avvenga ancora. In quest'ultimo caso gli Stati dovrebbero specificamente autorizzare e dotare le NHRI di risorse per poter monitorare in maniera sistematica ed imparziale la situazione dei difensori dei diritti umani e riferire regolarmente al riguardo, sostenendole nelle azioni volte ad ottenere riparazione delle violazioni subite a seguito del loro lavoro. Non dovrebbero in alcun modo limitare il diritto dei difensori dei diritti umani di accedere, comunicare o impegnarsi in altro modo con le NHRI. Gli Stati dovrebbero riconoscere che i membri e il personale delle NHRI indipendenti devono essere pienamente tutelati da pressioni e abusi ingiustificati, al pari di tutti gli altri difensori dei diritti umani.
95. Laddove richiesto, gli Stati dovrebbero prendere in considerazione l'idea di istituire o designare organismi di coordinamento interistituzionale, con la partecipazione di difensori dei diritti umani, per sviluppare e attuare strategie volte a intensificare la protezione degli stessi e a creare e consolidare un ambiente sicuro e favorevole. La necessità della presenza o meno di un organismo di coordinamento interistituzionale è accertata al meglio in consultazione con i difensori dei diritti umani. Tali organismi dovrebbero inoltre essere incaricati di elaborare e gestire adeguati programmi, politiche e meccanismi di protezione volti ad aumentare l'incolumità fisica e la sicurezza dei difensori dei diritti umani a rischio.

96. Gli Stati partecipanti sono incoraggiati a tradurre le presenti Linee Guida nelle lingue locali e, insieme ad altri standard internazionali pertinenti, a diffonderle ampiamente tra gli organi delle forze dell'ordine, la magistratura, le forze armate, i leader religiosi, gli insegnanti e gli educatori, gli operatori sanitari, i giornalisti e altre categorie professionali, la società civile e ulteriori attori interessati. Essi dovrebbero incoraggiare gli attori non statali, imprese private e gruppi politici e sociali inclusi, ad attenersi alle Linee Guida nello svolgimento delle loro attività. Inoltre dovrebbero cooperare con l'ODIHR nel promuovere la conoscenza delle Linee Guida e nel formare funzionari pubblici, gruppi professionali e altri attori competenti, affinché ad esse sia dato adeguato seguito e attuazione.

### ***Tutela dei difensori dei diritti umani in altri Stati partecipanti all'OSCE e in Paesi terzi***

97. Gli Stati partecipanti dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di istituire meccanismi e redigere linee guida nazionali per sostenere i difensori dei diritti umani e la loro attività in altri Stati partecipanti all'OSCE, nonché in altri Paesi al di fuori della regione OSCE. Tali linee guida nazionali dovrebbero includere meccanismi di risposta rapida per i difensori dei diritti umani a rischio imminente in altri Stati partecipanti all'OSCE e in Paesi terzi.

98. Attraverso le loro missioni diplomatiche, gli Stati partecipanti dovrebbero agire nella nazione interessata per aiutare i difensori dei diritti umani, in particolare quelli a rischio immediato o soggetti ad attacchi, molestie, persecuzioni e detenzioni arbitrarie. Dovrebbero promuovere l'azione dei membri del corpo diplomatico volta, ad esempio, ad incontrare i difensori dei diritti umani, visitare quelli in stato di detenzione, partecipare ai loro processi e rilasciare dichiarazioni pubbliche o interventi scritti indirizzati alle autorità dello Stato ospitante, se necessario.

99. Gli Stati partecipanti dovrebbero anche denunciare allo Stato interessato episodi di minacce, aggressioni, arresti arbitrari e altre gravi violazioni dei diritti umani contro i difensori dei diritti umani, attraverso altri mezzi appropriati; ad esempio, in occasione di incontri ad alto livello tra Governi, durante i forum internazionali o convocando, se necessario, il rappresentante diplomatico accreditato dello Stato interessato.

100. Ogniquale volta sia necessario, gli Stati partecipanti dovrebbero, attraverso le loro missioni diplomatiche nello stato interessato o in altro modo, agevolare il rilascio di visti di emergenza e il trasferimento dei singoli difensori dei diritti umani, per consentire loro di lasciare rapidamente il Paese in cui sono a rischio. Misure di protezione efficaci dovrebbero tenere conto dei rischi cui sono esposti i familiari dei difensori dei diritti umani e dovrebbero essere estese anche a loro, se necessario. Se trasferiti in un altro Paese, dovrebbe essere loro fornita una protezione valida.

## Cooperazione internazionale e meccanismi nel campo dei diritti umani

101. Gli Stati partecipanti dovrebbero cooperare all'interno dell'OSCE e di altri forum internazionali, per sviluppare e rafforzare gli standard e i meccanismi internazionali e regionali per la tutela dei difensori dei diritti umani, anche fornendo loro risorse sufficienti e altro sostegno di natura politica. Al riguardo dovrebbero garantire costanza e coerenza nella loro interazione con le diverse organizzazioni internazionali e i meccanismi sui diritti umani a vari livelli.
102. Gli Stati partecipanti dovrebbero, in buona fede, avviare una revisione paritaria a livello internazionale con l'obiettivo di individuare lacune in materia di protezione, carenze nella legislazione e nelle prassi nazionali, nonché possibili miglioramenti da apportare per rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani. A tal riguardo, dovrebbero attingere alle buone pratiche degli altri Stati.
103. Gli Stati partecipanti dovrebbero cooperare con le istituzioni OSCE e i meccanismi internazionali sui diritti umani, comprese le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e i suoi meccanismi nell'ambito dei diritti umani, le istituzioni del Consiglio d'Europa e l'Organizzazione degli Stati Americani. Dovrebbero farlo, tra l'altro, fornendo in buona fede tutte le informazioni richieste da tali istituzioni e meccanismi e rispondendo alle loro comunicazioni senza ritardi ingiustificati. Inoltre dovrebbero garantire un adeguato seguito a tutte le raccomandazioni delle istituzioni dell'OSCE e dei meccanismi internazionali in materia di diritti umani, attuandole quanto prima, rispettando pienamente le sentenze dei tribunali internazionali e regionali.
104. Per consentire all'ODIHR di fornire, come previsto dal suo mandato, informazioni (fra gli altri al Consiglio permanente dell'OSCE) su problematiche attinenti all'attuazione, nonché procurare documentazione di supporto per il 'bilancio' annuale dell'attuazione, gli Stati partecipanti sono incoraggiati a inviare informazioni all'ODIHR sulle misure adottate per attuarne le *Linee Guida in materia di tutela dei difensori dei diritti umani*. Conformemente all'impegno a cooperare con le istituzioni OSCE, anche nella costante verifica dell'attuazione, gli Stati partecipanti dovrebbero chiedere assistenza all'ODIHR, ogniqualvolta sia necessario, per garantire il pieno rispetto degli impegni assunti in materia di dimensione umana, riferibili alla tutela dei difensori dei diritti umani. Essi dovrebbero apprezzare e facilitare le attività dell'ODIHR e altre forme di assistenza sul loro territorio, nonché sostenere attivamente l'Ufficio nell'esecuzione del suo mandato.

## OSCE

105. Le strutture esecutive, le istituzioni e le presenze sul campo dell'OSCE dovrebbero contribuire alla piena realizzazione dei diritti e dei principi stabiliti dalle Linee Guida dell'OSCE/ODIHR, nell'ambito dei rispettivi mandati.

## SEZIONE B

# Relazione Esplicativa

*“Gli Stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali (...)”.*

*“Confermano il diritto dell’individuo di conoscere i propri diritti e doveri in questo campo e di agire in conseguenza.”*

Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Helsinki 1975)  
(Questioni relative alla sicurezza in Europa: 1. (a) Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti – Principio VII).

*“(11) Gli Stati partecipanti affermano inoltre che, laddove vengano invocate violazioni dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, i ricorsi efficaci disponibili comprendono (...) il diritto dell’individuo di chiedere e ricevere l’assistenza di altri per difendere i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali e di assistere altri nella difesa dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali “.*

Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (Copenaghen 1990).

*“18. Gli Stati partecipanti sottolineano (...) la necessità di tutelare i difensori dei diritti dell’uomo e attendono con interesse il completamento e l’adozione, nel quadro delle Nazioni Unite, della bozza di dichiarazione sul ‘Diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti’.”*

Documento di Budapest: Verso una Nuova Era di Autentico Partenariato (Summit dei Capi di Stato e di Governo) (Budapest 1994) (Decisioni: VIII. La Dimensione Umana).

### **Il diritto di difendere i diritti umani è un diritto universalmente riconosciuto**

1. Il diritto di difendere i diritti umani, come stabilito nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani,<sup>8</sup> è fortemente radicato e deriva dai diritti umani fondamentali enunciati negli impegni vincolanti dell’OSCE, nei trattati internazionali sui diritti umani e in altri strumenti.
2. Nell’Atto Finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti si sono impegnati a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali e a promuovere ed incoraggiare l’effettivo esercizio dei diritti e delle libertà civili, politiche, economiche, sociali,

<sup>8</sup> “Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti” (di seguito “Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani”), adottata all’unanimità dalla risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/53/144 del 9 dicembre 1998.

culturali e di altro genere. Inoltre si sono impegnati ad adempiere ai loro obblighi come stabilito nelle dichiarazioni e negli accordi internazionali in materia, che comprendono tra gli altri i Patti Internazionali sui Diritti Umani ossia il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) e il Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR).<sup>9</sup>

3. Le presenti Linee Guida non fissano nuovi standard per un gruppo specifico di individui bensì riaffermano i diritti stabiliti negli strumenti internazionali sui diritti umani e negli impegni OSCE, che sono essenziali per l'esercizio del diritto di difendere i diritti umani. Esse mirano a fornire una guida in merito alle iniziative che gli Stati partecipanti possono adottare per garantire l'osservanza dell'obbligo di rispettare, proteggere e garantire i diritti dei difensori dei diritti umani, assicurando loro la possibilità di esercitare liberamente il loro diritto di difendere i diritti umani.

### *Chi sono i difensori dei diritti umani?*

4. L'articolo 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani ribadisce che "tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale". Inoltre sia l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che il Consiglio per i Diritti Umani hanno confermato l'importante ruolo dei difensori dei diritti umani a livello locale, nazionale, regionale e internazionale.<sup>10</sup>
5. In conformità con la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, con il termine "difensore dei diritti umani" si intende qualsiasi persona che, individualmente o con altri, agisce per promuovere o proteggere i diritti umani, indipendentemente dalla sua professione o da altro status.

<sup>9</sup> Si veda la Conferenza sulla sicurezza e la Cooperazione in Europa, Helsinki 1975, "Questioni relative alla sicurezza in Europa, 1.(a) Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti", principio VII. Tutti gli Stati partecipanti all'OSCE, ad eccezione della Santa Sede, hanno ratificato l'ICCPR e quasi tutti anche l'ICESCR, tranne Andorra, la Santa Sede e gli Stati Uniti. Inoltre tutti gli Stati partecipanti sono Parti della Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (ICERD) e della Convenzione contro la Tortura e altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti (CAT). La maggior parte di essi ha anche ratificato molti altri trattati internazionali fondamentali sui diritti umani, tra cui la Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione contro le Donne (CEDAW), la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (CRC) e la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD). Inoltre i 47 Stati partecipanti che sono pure membri del Consiglio d'Europa sono vincolati anche dalla Convenzione per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (CEDU). Gli Stati partecipanti, firmatari della Convenzione Americana sui Diritti Umani (ACHR), sono obbligati ad astenersi da atti che potrebbero vanificare l'oggetto e lo scopo del trattato.

<sup>10</sup> Si veda la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, "Promozione della Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali riconosciuti universalmente: protezione delle donne difensori dei diritti umani", doc. ONU A/RES/68/181, adottata il 18 dicembre 2013, preambolo par. 6; Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, "Proteggere i difensori dei diritti umani", doc. ONU. A/HRC/RES/22/6, adottata il 21 marzo 2013, preambolo par. 8.

6. La caratteristica chiave che definisce i difensori dei diritti umani non è chi sono, ma cosa fanno e i principi che rappresentano. Alcuni difensori dei diritti umani agiscono per proteggere tutti i diritti umani; altri lavorano su specifiche questioni relative ai diritti umani o sui diritti umani di un particolare gruppo, ad esempio i diritti delle donne, i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, i diritti delle persone con disabilità, i diritti delle forze armate e del personale delle forze dell'ordine, nonché su problemi specifici in materia di diritti umani nell'ambito dei diritti civili e politici, economici, sociali e culturali. Alcuni concentrano il loro lavoro sullo sviluppo e l'osservanza del quadro normativo internazionale per la protezione dei diritti umani; altri forniscono servizi alle vittime o cercano di sostenere le persone nella rivendicazione dei loro diritti. Alcuni si impegnano maggiormente nella sensibilizzazione e nelle campagne pubbliche; altri nel monitorare, riportare e scoprire abusi. Molti difensori dei diritti umani operano oltre i confini nazionali, alcuni di loro con l'obiettivo di migliorare la tutela dei diritti umani in tutto il mondo, mentre altri si concentrano su un particolare Paese o su una regione.<sup>11</sup>
7. Chiunque promuova e lotti per la realizzazione dei diritti umani è un difensore dei diritti umani, indipendentemente dalla professione, dall'età o da altro status, se stia svolgendo le proprie attività in materia di diritti umani su base volontaria o per professione; da solo o insieme ad altri, come membro di un gruppo informale o di un'organizzazione non-governativa (ONG). Possono essere, tra gli altri, difensori dei diritti umani: avvocati, sindacalisti, personale delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (NHRI), giornalisti, professionisti sanitari, impiegati pubblici e studenti.
8. Unica condizione è che essi svolgano le proprie attività con mezzi pacifici e riconoscano, in accordo con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR), l'universalità di tutti i diritti umani per tutti, "senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione."<sup>12</sup>
9. Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno confermato i diritti di tutti di conoscere ed agire sulla base dei propri diritti e doveri, così come il ruolo positivo che le organizzazioni e le persone possono svolgere nel garantire il rispetto della pace, della giustizia e del benessere: elementi necessari per assicurare relazioni cordiali e lo

11 Per una panoramica più dettagliata della gamma di attività tipiche e una descrizione del termine "difensore dei diritti umani", si veda "Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Fact Sheet No. 29, April 2004, <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>>.

12 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR), Articolo 2, <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>.

sviluppo di una cooperazione tra gli Stati partecipanti.<sup>13</sup> Si sono inoltre impegnati a riconoscere come ONG “quelle che si dichiarano tali”.<sup>14</sup>

10. Quando si sviluppano politiche o strategie nazionali per la tutela dei difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero applicare una definizione ampia del termine “difensore dei diritti umani” sulla base della Dichiarazione delle Nazioni Unite.

### ***I difensori dei diritti umani svolgono un ruolo fondamentale nelle società democratiche:***

11. Gli Stati partecipanti all’OSCE hanno ribadito che il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto sono al centro del concetto globale di sicurezza dell’OSCE e si sono anche impegnati a contrastare minacce alla sicurezza quali le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali.<sup>15</sup>
12. L’importante attività di coloro che lottano per la promozione e la protezione dei diritti umani è stata riconosciuta in numerosi forum internazionali. Con l’approvazione all’unanimità della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani nel 1998, gli Stati membri dell’ONU hanno formalmente riconosciuto “l’ap-prezzabile lavoro di individui, gruppi e associazioni nel contribuire all’effettiva eliminazione di tutte le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli e degli individui”.<sup>16</sup> In una risoluzione adottata a marzo 2013, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati a riconoscere pubblicamente l’importante e legittimo ruolo dei difensori dei diritti umani e a convenire che opinioni dissenzianti possono essere espresse pacificamente.<sup>17</sup> Inoltre il Consiglio per i Diritti Umani ha sottolineato “che il rispetto e il sostegno alle attività dei difensori dei diritti umani, inclusi i difensori donna, è essenziale per il godimento dei diritti umani nel loro complesso”.<sup>18</sup> In diverse occasioni, gli Stati partecipanti all’OSCE hanno riconosciuto che individui, gruppi e organizzazioni hanno un ruolo fondamentale da svolgere nel loro sforzo teso a migliorare la promozione e la protezione dei diritti umani.<sup>19</sup>

13 Helsinki, 1975.

14 Documento della Riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, Mosca 1991, par. 43.

15 Documento di Istanbul, “Carta per la sicurezza europea”, Istanbul 1999, par. 19.

16 Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, p. 1.

17 Risoluzione del Consiglio sui Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, 21 marzo 2013, parr. 5 e 11 (i).

18 Ibid., Preambolo, p. 2. Si veda anche nel preambolo i parr. 8 e 9, che sottolineano l’importante ruolo dei difensori dei diritti umani nella Risoluzione 66/164 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, doc. ONU. A/RES/66/164, adottata l’11 Dicembre 2011, p. 2.

19 Si veda, ad esempio, il preambolo a Mosca 1991 e la Dichiarazione Commemorativa di Astana, Astana 2010, par. 6.

13. Nonostante ciò, come ripetutamente osservato nei rapporti del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, la difesa dei diritti umani rimane un'attività rischiosa.<sup>20</sup>

### **Necessità di tutela dei difensori dei diritti umani**

14. Nella risoluzione adottata a dicembre 2013, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha ribadito la sua profonda preoccupazione per le frequenti minacce e molestie che in molti Paesi devono subire le persone e le organizzazioni impegnate nella promozione e nella difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali e per la condizione di insicurezza derivante da queste attività.<sup>21</sup> In realtà gli Stati partecipanti all'OSCE hanno riconosciuto la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani già nel 1994.<sup>22</sup>
15. Per i rischi che affrontano a causa della loro attività, i difensori dei diritti umani richiedono una protezione specifica e rafforzata a livello locale, nazionale e internazionale. Come primo passo in tal senso, gli Stati partecipanti all'OSCE dovrebbero riconoscere pubblicamente l'importante ruolo dei difensori dei diritti umani, la legittimità delle loro attività e l'esistenza di tali rischi.
16. Alcuni gruppi di difensori dei diritti umani sono esposti a rischi maggiori, ad esempio, a causa delle problematiche specifiche di cui si occupano, del contesto in cui operano o perché appartengono o sono associati, per la loro attività, a gruppi socialmente esclusi ed emarginati. A seconda della situazione dei diritti umani e delle circostanze specifiche in un determinato Paese, i gruppi di difensori dei diritti umani a rischio elevato possono includere, a titolo esemplificativo:
  - donne difensori dei diritti umani, ovvero donne di tutte le età che si impegnano nella difesa dei diritti umani e tutti coloro che operano in difesa dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere<sup>23</sup> incluso chi lavora, fra le altre cose, sulla violenza di genere e sulla salute delle madri;
  - difensori dei diritti umani che appartengono/ difendono i diritti di persone di minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche, compresi Rom e Sinti, nomadi, persone di origine africana, rifugiati e migranti, indigeni e altri;

20 Si veda, ad esempio, il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, doc. ONU. A/HRC/25/55, 23 Dicembre 2013, parr. 57 e 128.

21 Si veda il preambolo della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulle donne difensori dei diritti umani, doc. ONU. A/RES/68/181, adottata il 18 dicembre 2013. Si veda anche la Risoluzione UNGA 66/164, preambolo par. 3.

22 Budapest, 1994.

23 Il termine "donne difensori dei diritti umani" è qui utilizzato nel senso espresso dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del dicembre 2013, che include sia i difensori dei diritti umani donna, sia tutti coloro che, a prescindere dal loro genere, difendono i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere [n.d.t. pertanto in italiano, nonostante non sia considerato nelle traduzioni ufficiali, dovrebbe essere usato il termine 'difensore dei diritti umani donna/delle donne']. Si veda Risoluzione UNGA 68/181, preambolo par. 6.

- difensori dei diritti umani con disabilità (incluse le disabilità mentali) e coloro che difendono i diritti delle persone con disabilità;
  - persone LGBTI difensori dei diritti umani e tutti coloro che lavorano contro la discriminazione e la violenza basate sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere e lo stato di intersessualità;
  - difensori dei diritti umani che appartengono a particolari gruppi professionali come: funzionari delle forze dell'ordine, personale militare, giudici e avvocati, funzionari governativi, funzionari pubblici e altri impiegati statali, difensori civici dei diritti umani e personale di NHRI, giornalisti e altri operatori dei media;
  - coloro che rivelano informazioni su violazioni dei diritti umani, nonché chi riceve, possiede o divulga tali informazioni;
  - difensori dei diritti umani al lavoro su specifiche questioni relative ai diritti umani nell'ambito dei diritti civili e politici, compresi i contesti elettorali, sulla protezione delle libertà fondamentali quali il diritto alla libertà di opinione e di espressione, di riunione e di associazione, il diritto di formare, aderire e partecipare ai sindacati, la libertà religiosa e l'obiezione di coscienza al servizio militare, così come coloro che operano contro il militarismo e promuovono la pace e la sicurezza;
  - difensori dei diritti umani attivi nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, della salute, delle questioni ambientali e territoriali e della responsabilità aziendale. Coloro che difendono i diritti delle persone emarginate ed escluse a livello sociale, compresi i poveri, i senzatetto, i tossicodipendenti e le persone con HIV/AIDS e delle persone oggetto di sfruttamento, inclusi i bambini e le vittime di tratta;
  - difensori dei diritti umani che operano in zone rurali o remote, territori contestati o non riconosciuti e in situazioni di conflitto in corso o post-conflitto, nonché coloro che lavorano sui diritti umani durante le crisi umanitarie, le emergenze e in contesti elettorali.
17. Gli Stati partecipanti dovrebbero riconoscere che, a seconda delle specifiche circostanze dei loro Paesi, alcuni gruppi di difensori dei diritti umani sono particolarmente a rischio. Pertanto dovrebbero tenere conto delle esigenze peculiari di questi gruppi con misure volte a garantire la loro protezione e la promozione del loro operato.

### **Natura degli obblighi statali**

18. In linea con gli impegni OSCE sottoscritti, con i trattati internazionali sui diritti umani ratificati e con altri doveri previsti dal diritto internazionale, gli Stati hanno obblighi sia positivi che negativi; in particolare l'obbligo di rispettare i diritti umani oltre all'obbligo di proteggere e garantire il godimento di tali diritti.

19. Per quanto riguarda gli obblighi positivi e negativi ai sensi dell'ICCPR, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha dichiarato che l'ICCPR richiede che gli Stati si astengano da violazioni dei diritti riconosciuti nel Patto, ma anche che adottino misure appropriate ed esercitino la dovuta diligenza per prevenire, punire, indagare o risarcire i danni arrecati da privati o da altre entità. Inoltre sono tenuti a prevedere misure legislative, giudiziarie, amministrative, formative e altri provvedimenti idonei per adempiere ai loro obblighi giuridici ai sensi del ICCPR.<sup>24</sup>
20. L'obbligo di rispettare, proteggere e garantire i diritti umani si applica anche ai diritti di coloro che difendono i diritti umani. Ciò significa che gli Stati non devono solo astenersi da atti che possono violare i diritti dei difensori dei diritti umani, ma devono anche intraprendere azioni appropriate per proteggere i difensori dei diritti umani, nonché misure reattive e preventive volte a creare un ambiente sicuro e favorevole, in cui i difensori dei diritti umani possano svolgere la loro attività liberamente e senza timore di subire ritorsioni o altro danno. Inoltre dovrebbero assumere iniziative proattive di carattere educativo per promuovere la cultura dei diritti umani nella loro società, affinché sia considerato normale per gli individui e i gruppi difendere i diritti umani nei rapporti con le autorità e i concittadini.
21. L'obbligo di rispettare, proteggere e garantire i diritti umani e più specificamente i diritti dei difensori dei diritti umani (incluso il diritto di difendere i diritti umani in quanto tali) si applica agli Stati nella loro interezza. Come ad esempio ha dichiarato il Comitato per i Diritti umani delle Nazioni Unite: "Gli obblighi del Patto [...] sono vincolanti per tutti gli Stati Parte nel loro complesso. Tutti i rami del Governo (esecutivo, legislativo e giudiziario) e le altre autorità governative, a qualsiasi livello (nazionale, regionale o locale) sono nelle condizioni di assumere la responsabilità dello Stato Parte." Ne consegue che tutti i rami del Governo a tutti i livelli hanno responsabilità in merito ai diritti dei difensori dei diritti umani e che lo Stato non è sollevato dalla sua responsabilità se, ad esempio, l'esecutivo sostiene che le violazioni derivano da azioni di un altro ramo del Governo o delle autorità locali.<sup>25</sup> Inoltre lo Stato può essere ritenuto responsabile per atti illeciti ai sensi del diritto internazionale contro i difensori dei diritti umani, commessi da individui o gruppi che non hanno uno status formale di funzionario o organo statale, se questi individui o gruppi agiscono de facto come tali. Ad esempio, questo è il caso in cui tali individui o gruppi agiscono in base a istruzioni specifiche o successiva approvazione pubblica dispensata dallo Stato (si veda nel seguito per quanto concerne la

24 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 31, "La Natura degli Obblighi Legali Generali Imposti agli Stati Membri del Patto", Doc. ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 Maggio 2004, parr. 6-8.

25 Si veda Ibid. parr. 6-8. Va inoltre evidenziato che in questo contesto, d'accordo con l'interpretazione del Comitato per i Diritti Umani degli obblighi degli Stati ai sensi dell'ICCPR, tali obblighi, come sono qui stabiliti, si applicano anche in modo extraterritoriale, ad esempio alle forze di uno Stato che agisce fuori dal suo territorio. Si veda Commento Generale n. 31, par. 10.

responsabilità dello Stato riguardante la prevenzione e la punizione degli abusi da parte di attori non statali).<sup>26</sup>

### *Un ambiente sicuro e favorevole per promuovere l'attività sui diritti umani*

22. Il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati “a creare un ambiente sicuro e favorevole in cui i difensori dei diritti umani possano operare senza ostacoli e in sicurezza (...)”.<sup>27</sup> A loro volta, gli Stati partecipanti all’OSCE si sono impegnati a “promuovere le condizioni in tutta la regione che consentano a tutti il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali sotto la tutela di efficaci istituzioni democratiche, di un procedimento giudiziario equo e dello stato di diritto. Ciò include ambienti sicuri e istituzioni in cui tutti gli individui e i gruppi della società possano confrontarsi e rappresentare i loro interessi.”<sup>28</sup>
23. Secondo il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, un ambiente sicuro e favorevole include: un quadro legale, istituzionale e amministrativo favorevole, un accesso alla giustizia e l’assenza di impunità per le violazioni contro i difensori, un’istituzione nazionale per i diritti umani forte e indipendente, politiche e programmi particolarmente attenti ai difensori donna, politiche e meccanismi di protezione efficaci con specifica attenzione verso i gruppi a rischio, attori non statali che rispettino e sostengano il lavoro dei difensori dei diritti umani, l’accesso libero e sicuro agli organismi internazionali per i diritti umani e una comunità di difensori forte, dinamica e diversificata.<sup>29</sup>
24. Un tale ambiente richiede quindi l’effettiva protezione dell’integrità fisica e psicologica, della libertà, della sicurezza e della dignità dei difensori dei diritti umani, unitamente al riconoscimento di una serie di altri diritti umani fondamentali, necessari per il pieno godimento del diritto di difendere i diritti umani.

26 Si veda *The Prosecutor v. Duako Tadic, Judgement of the Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No.: IT-94-1-A, 15 July 1999*. Per quanto riguarda gruppi militari strutturati e gerarchicamente organizzati, lo Stato è responsabile degli atti commessi se il gruppo agisce sotto il “controllo generale” dello Stato, nel senso che lo Stato “ha un ruolo nell’organizzare, coordinare o pianificare le azioni del gruppo militare, oltre che nel finanziare, formare, equipaggiare o fornire supporto operativo a tale gruppo. Gli atti compiuti dal gruppo o dai suoi membri possono essere considerati di fatto atti di organi statali, a prescindere da istruzioni specifiche dello Stato controllante, in merito all’esecuzione di ciascuno di tali atti.” Si veda *ibid.* par. 137.

27 Si veda Risoluzione A/HRC/RES/22/6 del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, par. 2. Parimenti il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha invitato gli Stati membri del Consiglio d’Europa a “creare un ambiente favorevole al lavoro dei difensori dei diritti umani, che consenta a persone, gruppi e associazioni di svolgere liberamente le loro attività, (...) per promuovere e lottare per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (...)”, si veda la “Dichiarazione del Comitato dei Ministri sull’azione del Consiglio d’Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività”, adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008, par. 2, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1245887&Site=CM>>.

28 Si veda il Documento dell’Undicesima Riunione del Consiglio dei Ministri, “Strategia dell’OSCE per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo”, Maastricht 2003, par. 36.

29 Rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, A/HRC/25/55, 23 Dicembre 2013, par. 61.

25. Sebbene entrambi gli aspetti siano intrinsecamente interconnessi, le Linee Guida si concentrano separatamente sulla sicurezza e sulla tutela dei difensori dei diritti umani e successivamente su altri elementi che caratterizzano un ambiente sicuro e favorevole.

## I. PRINCIPI GENERALI ALLA BASE DELLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

### *Riconoscimento della dimensione internazionale della tutela dei difensori dei diritti umani*

26. Gli Stati partecipanti hanno ripetutamente sottolineato “che le questioni relative ai diritti umani, alle libertà fondamentali, alla democrazia e allo stato di diritto sono di interesse internazionale, in quanto il rispetto di questi diritti e libertà costituisce uno dei fondamenti dell’ordine internazionale.”<sup>30</sup> Più specificamente, “dichiarano in modo categorico e irrevocabile che gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di interesse diretto e legittimo per tutti gli Stati partecipanti, e che non appartengono esclusivamente agli affari interni dello Stato interessato.”<sup>31</sup>
27. Parimenti, il Comitato per i Diritti Umani ha sostenuto che, per quanto riguarda gli obblighi statali ai sensi dell’ICCPR, “ogni Stato Parte ha un interesse legale nell’esecuzione ad opera di ogni altro Stato Parte dei propri obblighi. Ciò deriva dal fatto che le ‘regole riguardanti i diritti basilari della persona umana’ sono obblighi erga omnes e che, come indicato nel quarto paragrafo del preambolo del Patto, nella Carta delle Nazioni Unite esiste l’obbligo di promuovere il rispetto e l’osservanza universali dei diritti umani e delle libertà fondamentali.”<sup>32</sup>
28. Inoltre tutti gli Stati partecipanti dovrebbero cooperare, in buona fede, per problemi di sicurezza o di altro genere che incidano negativamente sul godimento del diritto di difendere i diritti umani nei loro Paesi. Non dovrebbero considerare atto ostile l’interesse mostrato da un altro Stato partecipante per la situazione dei difensori dei diritti umani nel loro Paese. Nello spirito degli impegni dell’OSCE, e in riconoscimento del fatto che l’attività sui diritti umani spesso si estende oltre i confini, gli Stati partecipanti dovrebbero anche facilitare l’attività sui diritti umani che riguarda i loro Paesi ma viene svolta da difensori dei diritti umani di altri Paesi.<sup>33</sup>

30 Mosca 1991, preambolo.

31 Ibid. Si veda anche: Documento di Lisbona, Vertice dei Capi di Stato e di Governo, “Dichiarazione su un modello di sicurezza comune e globale per l’Europa per il XXI secolo”, Lisbona, 1996, par. 5; Carta per la Sicurezza Europea, “Le nostre Basi Comuni”, Istanbul 1999, par. 7; Astana 2010, par. 3 e 6.

32 Si veda Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani dell’ONU n. 31, CCPR/C/21/Rev.1 / Add.13, 26 maggio 2004, par. 2.

33 Ad esempio, nel Documento di Mosca, gli Stati partecipanti si sono anche impegnati a “cercare di facilitare nei loro Paesi le visite delle ONG di altri Stati partecipanti, volte ad osservare le condizioni della dimensione umana”. Si veda Mosca 1991, par. 43.4.

## Responsabilità degli attori non statali

29. Sebbene esistano definizioni varie e alternative delle entità classificabili come attori non statali, ai fini delle presenti Linee Guida viene utilizzata un'accezione ampia del termine. Essa comprende i privati e tutti gli altri attori diversi dagli Stati, indipendentemente dalla loro condizione o da qualsiasi affiliazione ufficiale con uno Stato. Gli attori non statali includono quindi gruppi politici o sociali, leader religiosi e istituzioni (compresi coloro che godono di uno status speciale), gruppi mediatici privati, imprese (compresi gruppi multinazionali e industrie di grandi dimensioni come industrie agricole o estrattive), servizi di sicurezza con contratto privato, così come, tra gli altri, gruppi armati e organizzazioni criminali.
30. Per ciò che riguarda i rapporti degli attori non statali con l'attività dei difensori dei diritti umani, il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato i "leader di tutti i settori della società e le rispettive comunità, inclusi i leader politici, sociali e religiosi, nonché i leader d'impresa e dei media, ad esprimere sostegno pubblico all'importante ruolo dei difensori dei diritti umani, confermando la legittimità del loro lavoro."<sup>34</sup>
31. Per quanto riguarda le imprese, i Principi Guida su Imprese e Diritti Umani, approvati dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, sottolineano che le imprese commerciali dovrebbero rispettare i diritti umani, ovvero che dovrebbero evitare di violarli i diritti umani, facendosi carico dell'impatto negativo sui diritti umani causato dalle loro attività commerciali. A tale scopo, come raccomandato nei Principi Guida, in base alle loro dimensioni e circostanze le imprese commerciali dovrebbero adottare una politica di impegno e di attenta verifica nei confronti dei diritti umani per identificare, prevenire, mitigare e render conto del modo in cui affrontano il problema del loro impatto sui diritti umani, adottando iniziative atte a porre rimedio a qualsiasi impatto negativo che hanno provocato o a cui essi contribuiscono.<sup>35</sup> Le imprese commerciali dovrebbero essere incoraggiate a prestare particolare attenzione all'impatto delle loro attività sulla situazione dei difensori dei diritti umani. Nel valutare tale impatto dovrebbero coinvolgere i difensori dei

34 A/HRC/RES/22/6, par. 18.

35 Si veda la Relazione del Rappresentante Speciale del Segretario Generale sulla questione dei diritti umani e delle società transnazionali e di altre imprese commerciali, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 35 Protect, Respect and Remedy Framework, Doc. ONU A/HRC/17/31, 23 March 2011, principle 15. I Principi Guida furono approvati dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, si veda Risoluzione A/HRC/17/31, 16 giugno 2011, par. 1. Su questo tema, si veda anche: il rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani su progetti di sviluppo su larga scala, doc. ONU A/68/262, 5 agosto 2013; e le relazioni del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla questione dei diritti umani e delle società transnazionali e di altre imprese commerciali ad esempio, doc. ONU A/HRC/23/32, 14 marzo 2013, in cui il Gruppo di Lavoro ha rimarcato "il ruolo delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani nella sensibilizzazione sul grave impatto negativo sui diritti umani di alcune attività commerciali, nonché le molestie, le persecuzioni e le ritorsioni affrontate dai difensori dei diritti umani e dalle organizzazioni della società civile che tentano di affrontare tali forme di impatto e garantire l'accesso ai rimedi per le vittime" (paragrafo 49), esprimendo la propria preoccupazione per le segnalazioni "di gravi accuse di molestie, persecuzioni e ritorsioni che le vittime e i difensori dei diritti umani devono affrontare quando cercano un rimedio giudiziario" (par. 47).

diritti umani ed altre organizzazioni e gruppi potenzialmente interessati mediante consultazioni costruttive.<sup>36</sup>

32. Sebbene gli attori non statali possano svolgere un ruolo importante nel garantire che i difensori dei diritti umani godano di una maggiore protezione, incluso il sostegno e la promozione delle loro attività, la responsabilità fondamentale di promuovere e proteggere i diritti umani, inclusi quelli dei difensori dei diritti umani, spetta allo Stato.<sup>37</sup> Come tali, gli Stati hanno l'obbligo di proteggere i difensori dei diritti umani dagli abusi da parte di attori non statali, adottando anche efficaci misure legislative e di altro genere per prevenire, indagare, punire e riparare a tali abusi.
33. In conformità con i Principi Guida su Imprese e Diritti Umani, gli Stati dovrebbero definire chiaramente l'aspettativa che tutte le imprese commerciali domiciliate sul proprio territorio e/o giurisdizione rispettino i diritti umani in tutte le loro attività.<sup>38</sup> Lo stesso vale per altri soggetti privati, inclusi gruppi o organismi politici, sociali, religiosi e i media. Come tali, gli Stati partecipanti dovrebbero astenersi dal colludere o dal contrarre appalti con soggetti privati o altri attori non statali, che commettano abusi contro i difensori dei diritti umani, obbligandoli a risponderne. Questo vale in particolare quando funzioni di tradizionale competenza dell'autorità statale vengono affidate ad attori privati quali forze militari o di sicurezza private e altri gruppi. Dove la legislazione, le politiche e le prassi esistenti non siano sufficienti per obbligare attori non statali a rispondere dei loro atti, gli Stati dovrebbero modificarle oppure adottare a tal fine nuove leggi e procedure.

### **Uguaglianza e non-discriminazione**

34. L'Articolo 26 dell'ICCPR stabilisce: "Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione

36 Il Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per le questioni relative al commercio e ai diritti umani ha inoltre raccomandato che le imprese commerciali, nell'ambito dei loro sforzi di dovuta diligenza, dovrebbero consultarsi con "fonti credibili, indipendenti che comprendano i difensori dei diritti umani"; si veda "Principi Guida su Imprese e Diritti Umani", commento al principio 18.

37 Si veda Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, preambolo par. 7. Si veda anche la "Dichiarazione del Comitato dei Ministri sull'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività" del Consiglio d'Europa, adottata il 6 febbraio 2008, preambolo par. 9 e la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/66/164, preambolo par. 15.

38 "Principi Guida su Imprese e Diritti Umani", principio 2. Per quanto riguarda in modo particolare le attività delle imprese private all'estero, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha richiamato per esempio questo principio nelle sue Osservazioni Conclusive sulla Germania ed ha incoraggiato lo Stato Parte a definire chiaramente questa aspettativa e ad adottare misure appropriate per rafforzare i rimedi previsti a protezione delle vittime di attività di imprese tedesche operanti all'estero. Si veda "Osservazioni Conclusive sulla Germania", UN Doc. CCPR/C/DEU/CO/6, 12 Novembre 2012, par. 16. Nel commento al principio 26 sul meccanismo giudiziario statale in riferimento alle violazioni dei diritti umani da parte delle imprese, i Principi Guida raccomandano agli Stati di garantire specificamente "che le attività legali e pacifiche dei difensori dei diritti umani non vengano ostacolate".

economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.” Inoltre l’Articolo 2 dell’ICCPR impone agli Stati Parte del trattato di “rispettare e garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.” Parimenti l’Articolo 2 dell’ICESCR garantisce i diritti economici, sociali e culturali sanciti nella Convenzione a chiunque senza tali distinzioni. La Convenzione Internazionale sull’Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (ICERD) offre protezione contro la discriminazione razziale, intesa come “ogni distinzione, esclusione, limitazione o preferenza basata sulla razza, il colore della pelle, la discendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro ambito della vita pubblica.”<sup>39</sup>

35. Le disposizioni che vietano la discriminazione sono inoltre saldamente radicate nei trattati regionali sui diritti umani, inclusi gli Articoli 1 e 24 dell’ACHR, <sup>40</sup> l’Articolo 14 e il Protocollo 12 della CEDU, <sup>41</sup> l’Articolo 4 della Convenzione Quadro del Consiglio d’Europa per la Protezione delle Minoranze Nazionali (FCNM) e altre norme, quali la Direttiva EU sull’Eguaglianza Razziale.<sup>42</sup>
36. Come ha sottolineato il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, “la non-discriminazione, insieme all’uguaglianza di fronte alla legge e all’uguale protezione senza discriminazione, costituiscono un principio generale di base in materia di protezione dei diritti umani”<sup>43</sup> e, pertanto, in materia di tutela dei difensori dei diritti umani. In conformità con l’Articolo 26 dell’ICCPR, l’uguaglianza davanti alla legge e l’uguale protezione da parte della legge implicano che le norme, come pure le pratiche derivanti da esse, non debbano avere un impatto discriminatorio; in tal senso sia la discriminazione diretta che quella indiretta sono vietate. La discriminazione indiretta, per esempio, ha luogo quando una norma apparentemente

39 Articolo 1, ICERD.

40 L’Articolo 1 dell’ACHR garantisce la protezione di tutti i diritti della Convenzione senza distinzione e, in aggiunta, l’Articolo 24 prevede il diritto generale alla pari tutela di fronte alla legge.

41 Il divieto di discriminazione contenuto nell’Articolo 14 della CEDU è di portata limitata, e si applica solamente ai diritti garantiti dalla Convenzione. Tuttavia il Protocollo 12 della CEDU contiene un divieto generale di discriminazione.

42 Direttiva del Consiglio 2000/43/EC, 29 Giugno 2000, in attuazione del principio della parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza o dall’origine etnica,

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043 :en:HTML>>.

43 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, “Comentario Generale n. 18: Non-discriminazione”, 10 Novembre 1989, par. 1. In base alla definizione di “discriminazione nei confronti delle donne” contenuta nell’Articolo 1 della Convenzione sull’Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione (CEDAW), secondo il Comitato per i Diritti Umani il termine “discriminazione” dovrebbe includere distinzioni, esclusioni, restrizioni o preferenze sulla base di ognuno dei motivi di cui agli Articoli 2 e 26 dell’ICCPR, con lo scopo o l’effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio in condizioni di parità di tutti i diritti e di tutte le libertà. Si veda *ibid.* paragrafo 7.

non discriminatoria colpisce alcuni gruppi in maniera sproporzionata. Come stabilito dal Comitato per i Diritti Umani, il diritto all'uguaglianza di fronte alla legge e l'assenza di discriminazione richiedono che gli Stati contrastino la discriminazione proveniente sia da attori pubblici che privati così come da organizzazioni di tutti i settori.<sup>44</sup>

37. Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a garantire che le persone che esercitino, esprimano l'intenzione di esercitare o cerchino di esercitare i loro diritti umani e le loro libertà fondamentali, così come i membri delle loro famiglie, non siano per questo discriminati in alcun modo.<sup>45</sup> Di conseguenza coloro che esercitano questi diritti e libertà per promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani non devono essere discriminati a causa della loro attività.
38. I difensori dei diritti umani devono essere protetti dalla discriminazione nell'esercizio della totalità dei loro diritti, inclusi quelli civili, politici, economici, sociali, culturali e altri diritti e libertà, che sono tutti "di importanza fondamentale e devono essere pienamente riconosciuti con tutti i mezzi appropriati."<sup>46</sup> Questo include anche l'accesso in condizioni di parità ai servizi pubblici, come l'assistenza sanitaria, l'alloggio, l'istruzione e il lavoro. La discriminazione nell'accesso a tali servizi è spesso usata come strumento per far tacere i difensori dei diritti umani o per inibirli nell'esercizio della loro attività. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire ai difensori dei diritti umani e alle loro famiglie l'accesso ai servizi pubblici su base paritetica con gli altri cittadini, proteggendoli da ogni forma di discriminazione derivante dal loro lavoro sui diritti umani o dalle stesse attività svolte dai loro famigliari.
39. Inoltre gli individui non devono essere discriminati per nessuno dei motivi di cui sopra nell'esercizio dei loro diritti e libertà, incluso il caso in cui tale discriminazione impedisca loro di esercitare liberamente il loro diritto di difendere i diritti umani su una base di eguaglianza con altri, ad esempio, imponendo restrizioni discriminatorie al diritto di libertà di opinione e di espressione, di riunione e di associazione a certi gruppi, ad es. nazionali o etnici, religiosi o di minoranza linguistica e altri.
40. In conformità con il divieto di discriminazione, gli Stati devono garantire che chiunque si trovi sul loro territorio e sia soggetto alla loro giurisdizione possa godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali,<sup>47</sup> a prescindere dalla loro cittadinanza o apolidia, inclusi i richiedenti asilo, i rifugiati, i lavoratori immigrati e altri.<sup>48</sup> La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone Appartenenti

44 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 28, Articolo 3, "L'Uguaglianza dei Diritti tra Uomini e Donne", UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 Marzo 2000, par. 31.

45 Documento Finale della Riunione di Vienna-Terzo incontro di Follow-up della Conferenza di Helsinki, Vienna 1989, "Questioni Relative alla Sicurezza in Europa: Principi", par. 13.8.

46 Vienna 1989, par. 12.

47 Vienna, 1989.

48 Si veda Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 31, par. 10.

a Minoranze Nazionali o Etniche, Religiose o Linguistiche afferma che “persone appartenenti a minoranze possono esercitare i loro diritti (...) sia individualmente che in comunità con altri membri del loro gruppo, senza alcuna discriminazione.”<sup>49</sup> Parimenti la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità sottolinea la necessità di “promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone affette da disabilità”.<sup>50</sup> In base all’Articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sull’Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Contro le Donne (CEDAW), “gli Stati devono adottare (...) tutte le misure appropriate (...) per garantire il pieno sviluppo e il progresso delle donne, allo scopo di garantire loro l’esercizio ed il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di eguaglianza con gli uomini.”<sup>51</sup>

41. Per quanto riguarda l’ICCP, il Comitato per i Diritti Umani ha interpretato le disposizioni di non-discriminazione degli Articoli 2 e 26 della Convenzione, facendo riferimento al “sesso” come motivo vietato di discriminazione così da includere la discriminazione per l’orientamento sessuale.<sup>52</sup> La Raccomandazione CM/Rec(2010) 5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa rivolta agli Stati membri sulle misure da attuare per combattere la discriminazione per motivi di orientamento sessuale o di identità di genere prevede passi concreti in questa direzione.<sup>53</sup>
42. Gli Stati partecipanti dovrebbero adottare misure atte a facilitare il godimento del diritto di difendere i diritti umani da parte di chiunque su base paritetica. Così facendo, possono, ed in alcuni casi hanno il dovere, di trattare le persone in

49 Articolo 3.

50 Articolo 1.

51 CEDAW, Articolo 3.

52 Osservazioni del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, *Toonen v. Australia*, Comunicazione Numero 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992, par. 8.7. L’Articolo 13 del Trattato di Amsterdam prevede anche che l’Unione Europea “intraprenda le azioni necessarie volte a combattere la discriminazione basata sull’orientamento sessuale”, e l’Articolo 21(2) della Carta Europea dei Diritti Fondamentali proibisce “ogni forma di discriminazione per qualsiasi motivo”, includendo anche quella fondata sull’orientamento sessuale. Analogamente la Corte Europea dei Diritti Umani in *Salgueiro da Silva Mouta v. Portogallo* (Istanza numero 33290/96, 21 Dicembre 1999) ha affermato che la tutela contro la discriminazione garantita dall’Articolo 14 della CEDU include anche la discriminazione basata sull’orientamento sessuale, rilevando che l’elenco dei motivi di discriminazione contenuto nell’Articolo 14 della CEDU è esemplificativo e non esaustivo, come dimostrato dalla dizione “ogni motivo come”. Inoltre in base al Rapporto Esplicativo al Protocollo 12 della CEDU, che integra l’Articolo 14 con un divieto generale di discriminazione, esso protegge anche contro la discriminazione basata sull’orientamento sessuale, <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm>>, par. 20. Inoltre i Principi di Yogyakarta sottolineano ulteriormente che “ognuno ha il diritto di godere dei diritti umani, senza discriminazione basata sull’orientamento sessuale o sull’identità di genere.” Pur non rappresentando un documento OSCE dal consenso vincolante, i Principi sono stati sviluppati e adottati da un gruppo di esperti in diritti umani, inclusi otto Relatori Speciali del Consiglio per i Diritti Umani, e forniscono quindi un’utile guida. Si vedano i Principi di Yogyakarta, “Principi sull’Applicazione del diritto internazionale dei diritti umani in relazione all’orientamento sessuale ed all’identità di genere”, principio 2.

53 Raccomandazione CM/Rec(2010)5, Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 31 Marzo 2010, <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/LGBT\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/LGBT_en.pdf)>.

maniera differente nel caso in cui la loro situazione sia significativamente diversa.<sup>54</sup> Come il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha affermato, il principio di uguaglianza richiede che gli Stati membri intraprendano azioni legali al fine di ridurre o di eliminare quelle condizioni che causano o contribuiscono al perpetuare della discriminazione.<sup>55</sup> L'ICERD inoltre permette espressamente l'attuazione di misure speciali al fine di garantire un adeguato progresso di gruppi razziali o etnici o di individui che richiedono tale protezione.<sup>56</sup> Analogamente la Convenzione Quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali richiede agli Stati firmatari di adottare, se necessario, misure adeguate al fine di promuovere l'effettiva uguaglianza delle persone appartenenti a minoranze nazionali in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale, e che tali misure vengano considerate un atto di discriminazione.<sup>57</sup>

43. Le azioni intraprese per proteggere i difensori dei diritti umani devono essere sostenute da leggi anti-discriminazione dettagliate e da politiche in grado di offrire effettiva protezione sia legale che di altro genere, anche a coloro che subiscono forme di discriminazione multipla o intersezionale.<sup>58</sup> Le misure per rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani e creare un ambiente sicuro e favorevole devono riflettere le esigenze specifiche dei difensori dei diritti umani che subiscono discriminazione.
44. In particolare, ogni attività per rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani deve essere esaminata in relazione al diverso impatto che può avere a seconda del genere e anche in relazione al suo impatto non intenzionale sul rafforzamento di stereotipi e di modelli di esclusione. Di conseguenza l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha espresso particolare preoccupazione per quanto riguarda "la discriminazione e la violenza sistematiche e strutturali che devono affrontare le donne di tutte le età, difensori dei diritti umani", invitando così gli Stati a "prendere tutte le misure necessarie per garantire la loro protezione e per integrare una

54 Si veda la sentenza della Corte EDU in *Thlimmenos v. Grecia* (2000), par. 44, la quale stabilisce: "La Corte ha finora considerato che il diritto ai sensi dell'Articolo 14 di non essere oggetto di discriminazione nel godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione, viene violato quando gli Stati trattano persone in situazioni analoghe in modo differente senza fornire una giustificazione oggettiva e ragionevole[& ] Tuttavia la Corte ritiene che questo non sia l'unico aspetto del divieto di discriminazione di cui all'Articolo 14. Il diritto a non subire discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione è violato anche quando gli Stati, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, non sono in grado di trattare in modo diverso persone la cui situazione è molto differente. "

55 Si veda Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 18, 1989, par. 10.

56 Articolo 1(4) ICERD.

57 Articolo 4 FCNM.

58 Il Memorandum Esplicativo della Raccomandazione CM/Rec(2010) 5 spiega i termini come segue: "Si può dire che una discriminazione multipla abbia luogo quando un individuo subisce discriminazione in base ad almeno due diversi motivi di discriminazione, oppure per via di una combinazione specifica di almeno due motivi. Quest'ultima situazione viene spesso definita come discriminazione intersezionale. Se ne ha un esempio quando una donna lesbica viene trattata in maniera meno favorevole di una donna eterosessuale ma anche in modo meno favorevole rispetto ad un uomo gay. "

prospettiva di genere nelle loro iniziative così da creare un ambiente sicuro e favorevole per la difesa dei diritti umani”.<sup>59</sup>

### **Quadro giuridico, amministrativo e istituzionale favorevole**

45. Gli Stati partecipanti hanno l’obbligo positivo di adottare provvedimenti legislativi, amministrativi e altre misure adeguate al fine di creare e consolidare un ambiente sicuro e favorevole, che possa consentire ai difensori dei diritti umani di esercitare liberamente il loro diritto di difendere tali diritti. In conformità con l’Articolo 3 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, la legislazione nazionale fornisce il quadro giuridico per l’attuazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto di difendere i diritti umani. Come tale, esso deve essere coerente con gli obblighi internazionali contratti dallo Stato nel campo dei diritti umani.<sup>60</sup> Inoltre dovrebbe essere ben costruito attraverso un processo di consultazione ampio e inclusivo.
46. In particolare come ha sottolineato il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, gli Stati dovrebbero “garantire che tutte le disposizioni normative e la loro applicazione nei riguardi dei difensori dei diritti umani siano chiaramente definite, determinabili e non retroattive, così da evitare potenziali abusi”.<sup>61</sup> In una recente relazione al Consiglio per i Diritti Umani, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite per la situazione dei difensori dei diritti umani ha espresso il suo rammarico in quanto la legislazione è applicata in diversi Stati allo scopo di frenare l’attività dei difensori dei diritti umani criminalizzandoli, in violazione al diritto ed alla prassi internazionale in tema di diritti umani (per ulteriori dettagli si veda la successiva sezione su Protezione da accanimento giudiziario, criminalizzazione, arresto e detenzione arbitrari).<sup>62</sup>
47. Pertanto gli Stati membri dovrebbero rivedere, in consultazione con la società civile e con la consulenza tecnica da parte delle agenzie internazionali competenti, l’intera legislazione riguardante l’esercizio del diritto di difendere i diritti umani e dovrebbero modificare o abrogare ogni norma non conforme agli standard

59 Risoluzione UNGA 68/181, Dicembre 2013, par. 5.

60 L’Articolo 3 della Dichiarazione delle Nazioni Unite recita: “La legislazione nazionale, in linea con la Carta delle Nazioni Unite e con altri obblighi internazionali dello Stato nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rappresenta il quadro giuridico nel quale i diritti umani e le libertà fondamentali devono essere implementati e goduti e nel quale devono essere condotte tutte le attività di cui alla presente Dichiarazione per quanto riguarda il sostegno, la tutela e l’effettivo riconoscimento di tali diritti e libertà.” Si veda anche par. 3 della Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, in cui si sottolinea “che la legislazione riguardante le attività dei difensori dei diritti umani e la sua applicazione devono essere coerenti con il diritto internazionale in tema di diritti umani, incluse la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici e la Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, nonché basarsi sulla Dichiarazione sul Diritto e la Responsabilità degli Individui, dei Gruppi e degli Organi della Società di Promuovere e Proteggere le Libertà Fondamentali e i Diritti Umani Universalmente Riconosciuti. A tale riguardo, si condanna l’imposizione di limiti al lavoro e alle attività dei difensori dei diritti umani applicati in violazione della legislazione internazionale sui diritti umani”.

61 A/HRC/RES/22/6, par. 11.

62 Si veda il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, A/HRC/25/55, 23 Dicembre 2013, par. 64.

internazionali. In tale contesto gli Stati dovrebbero ispirarsi e dare attuazione alle linee di pensiero delle istituzioni internazionali quali la Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa), l'OSCE/ODIHR e il Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media. Dovrebbero inoltre rivedere le politiche più rilevanti, le prassi e il funzionamento generale dell'apparato amministrativo e istituzionale, prendendo misure adeguate per eliminare ogni impedimento all'esercizio del diritto di difendere i diritti umani.

48. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato in questo contesto il valore delle NHRI, create e operanti in accordo con i Principi di Parigi, esprimendo rispetto verso il lavoro delle NHRI che monitorano costantemente la legislazione esistente ed informano lo Stato sull'impatto della stessa sull'attività dei difensori dei diritti umani, oltre a formulare significative e concrete raccomandazioni.<sup>63</sup>
49. Inoltre gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che i funzionari pubblici, inclusi quelli di polizia, la magistratura e tutti gli altri funzionari, siano istruiti sugli obblighi dello Stato in materia di rispetto, tutela e riconoscimento dei diritti dei difensori dei diritti umani, incluso il diritto di difendere i diritti umani.<sup>64</sup>
50. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato che gli Stati dovrebbero adottare misure educative e altre per aumentare la diffusione dei contenuti del Patto non solo tra i funzionari pubblici, ma anche nella società in generale.<sup>65</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero inoltre adottare tali misure, facendo

63 Par. 16. Si veda anche il par. 2 della "Dichiarazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuoverne le attività", che raccomanda di fornire alle NHRI (o rafforzare la competenza a ricevere, considerare e formulare) raccomandazioni per la gestione dei reclami presentati dai difensori dei diritti umani in merito a violazioni dei loro diritti. I Principi riguardanti lo Status delle Istituzioni Nazionali, i cosiddetti "Principi di Parigi" sono stati adottati dalla Risoluzione UNGA 48/134 del 20 Dicembre 1993. I Principi di Parigi stabiliscono norme relative al ruolo, alla composizione, allo status e alla funzione delle istituzioni nazionali per i diritti umani oltre alle garanzie per la loro indipendenza. Il Comitato di Coordinamento Internazionale per le Istituzioni Nazionali dei Diritti Umani (ICC), fondato nel 1993 per promuovere e rafforzare le NHRI, esamina e accredita le istituzioni nazionali per i diritti umani nel rispetto dei Principi di Parigi. I Principi sono consultabili sul sito: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>>.

64 Si veda Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, par. 12.

65 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 31, "La Natura degli Obblighi Legali Generali Imposti agli Stati Membri del Patto", Doc. ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 Maggio 2004, par. 7. Per quanto riguarda l'importanza delle misure volte a promuovere un ambiente favorevole e incoraggiante per la prevenzione delle violazioni dei diritti umani, inclusa l'educazione ai diritti umani, la formazione ed altre misure, si veda anche la Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sul ruolo della prevenzione nella promozione e tutela dei diritti umani, A/HRC/RES/24/16, adottata il 27 settembre 2013, par. 3.

riferimento agli altri standard internazionali in materia di tutela dei diritti dei difensori dei diritti umani, incluse le presenti Linee Guida.<sup>66</sup>

### *Legalità, necessità e proporzionalità delle limitazioni dei diritti fondamentali in relazione all'attività sui diritti umani*

51. Gli standard internazionali sui diritti umani consentono l'imposizione di restrizioni o di limitazioni su determinati diritti secondo parametri rigorosamente definiti. Questi diritti comprendono il diritto alla libertà di opinione e di espressione, di riunione e di associazione (Articoli 19, 21 e 22 dell'ICCPR; Articoli 10 e 11 dell'ECHR e Articoli 13,15 e 16 dell'ACHR); il diritto alla libertà di movimento (Articolo 12 dell'ICCPR, Articolo 2 del Protocollo n. 4 dell'ECHR; e Articolo 22 dell'ACHR) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (Articolo 8 ECHR).<sup>67</sup> I diritti e i principi fondamentali definiti come assoluti non dovrebbero subire restrizione alcuna.
52. L'Articolo 17 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani prevede che "nell'esercizio dei diritti e delle libertà di cui alla presente Dichiarazione, chiunque, agendo sia individualmente che in associazione con altri, deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono conformi ai vigenti obblighi internazionali e sono stabilite dalla legge al solo scopo di garantire il riconoscimento ed il rispetto dei diritti e delle libertà altrui, oltre che allo scopo di soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica."
53. Eventuali restrizioni ai diritti che consentono l'imposizione di tali limitazioni devono rigorosamente soddisfare i seguenti requisiti:
  - a) devono essere previste dalla legge;

<sup>66</sup> Si veda anche l'Articolo 14 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, ove si sottolinea che gli Stati hanno "la responsabilità di adottare misure legislative, giudiziarie, amministrative o altre misure appropriate al fine di promuovere la comprensione da parte di tutte le persone poste sotto la propria giurisdizione dei loro diritti civili, politici, economici, sociali e culturali". Secondo l'Articolo 15 "lo Stato ha la responsabilità di promuovere e di facilitare l'insegnamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali ad ogni livello di istruzione e di garantire che tutti i responsabili della formazione di avvocati, funzionari di polizia, personale delle forze armate e funzionari pubblici includano nel loro programma di formazione tutti gli elementi appropriati per l'insegnamento in materia di diritti umani."

<sup>67</sup> Per quanto riguarda il diritto alla vita privata e familiare, la relativa disposizione contenuta nell'ICCPR (Articolo 17), non contempla una clausola restrittiva separata, in quanto prevede protezione contro interferenze arbitrarie o illegali nei confronti della vita privata, della famiglia, del domicilio o della corrispondenza e contro attacchi illegittimi all'onore e alla reputazione dell'individuo. Come stabilito nel Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani all'Articolo 17, la definizione "illegale" significa che non può aver luogo alcuna interferenza, tranne nei casi previsti dalla legge, che deve a sua volta rispettare le disposizioni, le finalità e gli obiettivi del Patto. Per quanto riguarda il termine "interferenza arbitraria", il concetto di arbitrarietà è teso a garantire che anche le interferenze previste dalla legge dovrebbero essere conformi alle disposizioni, alle finalità e agli obiettivi del Patto e comunque in quelle particolari circostanze dovrebbero essere ragionevoli (si veda il Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n.16, adottato il 23 marzo 1988, par. 4 e 5). In altre parole, i requisiti che il Comitato per i Diritti Umani applica al diritto alla vita privata, per quanto concerne l'ammissibilità di interferenze, sono simili a quelli riguardanti le limitazioni ammissibili di cui agli Articoli 19, 21 e 22 dell'ICCPR. Si veda anche nel prosieguo la sezione sul Diritto al rispetto della vita privata. L'Articolo 11 dell'ACHR è formulato in maniera simile all'Articolo 17 dell'ICCPR e anch'esso non contiene pertanto una clausola restrittiva separata.

- b) devono perseguire uno scopo legittimo, in conformità con i motivi specifici di ammissibilità delle limitazioni, stabiliti dalle norme internazionali pertinenti; e
- c) Devono essere necessari in una società democratica e proporzionati allo scopo perseguito.<sup>68</sup>
54. Le condizioni per eventuali limitazioni nell'esercizio dei diritti che ne consentono l'imposizione sono cumulative;<sup>69</sup> in altre parole, devono soddisfare rigorosamente tutti i requisiti in materia di legalità, di ammissibilità, di necessità e di proporzionalità. Gli Stati devono essere sempre guidati dal principio secondo cui le limitazioni non devono compromettere l'essenza del diritto.<sup>70</sup> Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato che il rapporto tra un diritto ed una restrizione, così come tra una norma ed un'eccezione, non deve essere invertito.<sup>71</sup> La libertà è la regola mentre la limitazione è l'eccezione.<sup>72</sup>
55. Il requisito secondo cui devono essere previste dalla legge implica che le limitazioni abbiano una base legale formale e che la legge sia chiara, inequivocabile e formulata con precisione, in modo da consentire agli individui di regolare il proprio comportamento di conseguenza. Inoltre la legge deve essere accessibile al pubblico e non deve conferire ai soggetti incaricati della sua esecuzione discrezionalità insindacabile in materia di limitazioni.<sup>73</sup> La legge deve essere in linea con gli standard internazionali sui diritti umani.
56. L'ICCPR enumera come motivi ammissibili per le limitazioni quelli imposti nell'interesse della sicurezza nazionale o pubblica, dell'ordine pubblico, della tutela della salute o della morale pubblica o della protezione dei diritti e delle libertà di altri individui. Per quanto riguarda il diritto alla libertà di espressione, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato che "non sono ammesse restrizioni per motivi non specificati al paragrafo 3, anche se tali motivi giustificerebbero restrizioni verso altri diritti tutelati nel Patto. Le restrizioni devono essere applicate solo ai fini per i quali sono state prescritte e devono essere direttamente

68 Si veda, ad esempio, Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 34, Articolo 19, "Libertà di opinione e di espressione", 12 settembre 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, par. 22, concernente i requisiti per le limitazioni alla libertà di espressione in conformità con l'Articolo 19(3) dell'ICCPR. In linea con le pertinenti norme internazionali sui diritti umani, la Risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani 22/6 invita gli Stati a garantire che "ogni provvedimento o decisione che possa interferire con il godimento dei diritti umani rispetti i principi fondamentali sanciti nel diritto internazionale, affinché essi siano legittimi, proporzionati, non discriminatori e necessari in una società democratica" (par. 11(d)).

69 Si veda il "Rapporto del Relatore Speciale sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione", UN Doc. A/HRC/23/39, 23 aprile 2013, par. 19.

70 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 27, Articolo 12, "Libertà di Movimento", UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999, par. 13.

71 Ibid.

72 Si veda anche il rapporto del Relatore Speciale sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, UN Doc. A/HRC/20/27, par. 16.

73 Si veda il Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34, Articolo 19, "Libertà di opinione e di espressione", UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011, par. 25.

correlate alla necessità specifica su cui si basano.”<sup>74</sup> Motivi analoghi per limitazioni ammissibili a determinati diritti sono elencati nella CEDU. In tutte le disposizioni correlate a tali diritti, la lista dei motivi ammissibili per le limitazioni è esaustiva. I motivi legittimi, come prescritti dalle norme internazionali, non devono essere integrati da ulteriori motivi aggiunti dalla legislazione nazionale. L’Articolo 18 della CEDU (Limite all’applicazione delle restrizioni ai diritti) stabilisce che “le restrizioni ammissibili in base alla presente Convenzione a detti diritti e libertà non devono essere applicate per scopi diversi da quelli per i quali sono state prescritte.” L’ Articollo 30 dell’ACHR contiene un’analoga disposizione che limita la portata delle restrizioni.

57. Il principio di “necessità” implica che esista un “bisogno sociale urgente” per l’interferenza e che la restrizione rientri nei limiti dell’accettabile in una società democratica.<sup>75</sup> La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU) vede “pluralismo, tolleranza e apertura” come elementi, senza i quali non potrebbe esistere una società democratica.<sup>76</sup> Come il Relatore Speciale sui diritti alla libertà di riunione e di associazione ha sottolineato, le limitazioni non devono pertanto danneggiare i principi di pluralismo, tolleranza ed apertura.<sup>77</sup>
58. Per essere proporzionate, le limitazioni non devono essere troppo ampie e dovrebbe essere sempre data preferenza al mezzo meno invasivo per il raggiungimento dell’obiettivo legittimo. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato che “le misure restrittive devono essere conformi al principio di proporzionalità; devono essere adeguate al fine di poter adempiere alla loro funzione di tutela; devono rappresentare lo strumento meno invasivo tra quelli che potrebbero raggiungere il risultato desiderato e devono essere proporzionate all’interesse da proteggere.”<sup>78</sup> Inoltre il Comitato ha affermato che “il principio di proporzionalità deve essere rispettato non solo nella legge che contempla le restrizioni, ma anche nell’applicazione della stessa da parte delle autorità amministrative e giudiziarie.”<sup>79</sup>
59. Inoltre le leggi che impongono limitazioni devono essere compatibili con altre norme in materia di diritti umani fondamentali, come il divieto di discriminazione.<sup>80</sup> Per esempio, per quanto riguarda le limitazioni nel campo della morale

74 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 34, par. 22.

75 Secondo la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, “l’aggettivo 45 necessario , ai sensi dell’Articolo 10 § 2, implica l’esistenza di un 45 bisogno sociale urgente .” Si veda ad esempio Steel and Morris c. Regno Unito, Ricorso n. 68416/01, 15 febbraio 2005.

76 Ibid.

77 Si veda UN Doc. A/HRC/C/20/27, par. 17 e 81.

78 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 27 sull’Articolo 12, par. 14.

79 Ibid., par. 15.

80 Si veda il Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani n. 34 par. 26, in cui si afferma: “Le leggi che limitano i diritti elencati all’articolo 19, par. 2 [& ] non solo devono rispettare i severi requisiti dell’articolo 19, par. 3 del Patto ma devono anche essere compatibili con disposizioni, finalità ed obiettivi del Patto. Le leggi non devono violare le disposizioni di non-discriminazione contenute nel Patto. Le leggi non devono prevedere sanzioni non compatibili con il Patto, quali le punizioni corporali.”

pubblica, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha affermato che “il concetto di morale deriva da molte tradizioni sociali, filosofiche e religiose; di conseguenza, limitazioni... allo scopo di proteggere la morale devono basarsi su principi non derivanti esclusivamente da una singola tradizione”.<sup>81</sup> Il Comitato ha aggiunto che “ognuna di queste limitazioni deve essere intesa alla luce dell’universalità dei diritti umani e del principio di non-discriminazione”.<sup>82</sup>

60. Parimenti il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha invitato gli Stati a garantire che “la legislazione mirata a preservare la morale pubblica sia compatibile con il diritto internazionale in materia di diritti umani” e che “la legislazione designata a garantire la sicurezza e l’ordine pubblico contenga disposizioni chiaramente definite e coerenti con il diritto internazionale dei diritti umani, includendo il principio di non-discriminazione. Tale legislazione non dovrebbe essere usata per impedire o limitare l’esercizio di alcun diritto dell’uomo, libertà di espressione, associazione e riunione pacifica incluse, che sono di importanza essenziale per la promozione e la tutela di altri diritti”.<sup>83</sup>
61. Nella sua giurisprudenza in materia di diritto alla libertà di opinione e di espressione, il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha osservato che il valore attribuito dal Patto alla libera espressione in una società democratica è particolarmente elevato nel contesto di figure in ambito pubblico e politico.<sup>84</sup> Ciò è dovuto al fatto che “le libertà di informazione e di espressione sono i pilastri di ogni società libera e democratica. L’essenza di queste società risiede proprio nel fatto che i suoi cittadini hanno la possibilità di informarsi sulle alternative al sistema politico/partiti al potere e che possono criticare o valutare apertamente e pubblicamente il loro Governo senza il timore di interferenze o punizioni”.<sup>85</sup>
62. Lo stesso può dirsi per gli altri diritti, strumentali alla realizzazione dei diritti umani. Pertanto la soglia che soddisfa i principi di necessità e di proporzionalità può essere considerata piuttosto elevata quando le limitazioni riguardano l’esercizio dei diritti in relazione all’attività sui diritti umani.

81 Ibid. e Commento Generale n. 22 sull’Articolo 18 dell’ICCPR, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 27 settembre 1993, par. 8.

82 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani n. 34 sull’Articolo 9, par. 32.

83 Si veda la Risoluzione del Consiglio dei Ministri per i Diritti Umani A/HRC/RES/22/6, par. 4 e 11(g).

84 Si vedano le Osservazioni del Comitato per i Diritti Umani su *Bodrozic v. Serbia e Montenegro*, Comunicazione n. 1180/2003, ottobre 2005.

85 Ibid. nota 8 in riferimento alle Osservazioni in, fra gli altri, *Aduayom et al. v. Togo*, Comunicazioni n. 422-424/1990, 12 luglio 1996.

## II. INTEGRITÀ FISICA, LIBERTÀ E SICUREZZA, DIGNITÀ DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

### A. Protezione da minacce, aggressioni e altri abusi

63. In conformità con l'articolo 12(3) della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, lo "Stato deve adottare ogni misura necessaria per garantire la protezione di tutti, singolarmente e in associazione con altri, da parte delle autorità competenti, contro ogni forma di violenza, minacce, ritorsioni, gravi discriminazioni de facto o de jure, pressioni o qualsiasi altra azione arbitraria a seguito del legittimo esercizio dei diritti di cui alla presente Dichiarazione."
64. Gli Articoli 6 e 7 dell'ICCPR, gli Articoli 2 e 3 della CEDU e gli Articoli 4 e 5 dell'A-CHR richiedono che gli Stati tutelino chiunque si trovi sul loro territorio e sotto la loro giurisdizione, inclusi i difensori dei diritti umani, da violazioni del diritto alla vita e sanciscano l'assoluta proibizione della tortura e di altri maltrattamenti. Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno evidenziato "che ognuno ha il diritto alla vita [...] e nessuno deve essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti".<sup>86</sup> Inoltre hanno ribadito la loro determinazione a realizzare pienamente l'impegno comune nell'ambito dell'OSCE ad eliminare la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; a intensificare i loro sforzi per adottare misure persistenti, determinate ed efficaci per prevenire e combattere la tortura e ogni altro genere di maltrattamento e garantire la piena riabilitazione alle vittime di tortura.<sup>87</sup>
65. Tuttavia i difensori dei diritti umani in diversi Stati partecipanti continuano a dover affrontare minacce e atti di violenza a causa del loro lavoro, tra cui uccisioni, tortura e altri maltrattamenti. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deplorato il fatto "che i difensori dei diritti umani, inclusi i giornalisti, sono troppo spesso vittime di violazioni dei loro diritti, di minacce e di attacchi, nonostante gli sforzi compiuti sia a livello nazionale che internazionale".<sup>88</sup> Sia il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite che l'Assemblea Generale hanno espresso la loro grave preoccupazione "rispetto alla seria natura dei rischi che devono affrontare i difensori dei diritti umani a causa di minacce, attacchi e atti di intimidazione

86 Si veda il Documento della Sedicesima Riunione del Consiglio Ministeriale, Dichiarazione Ministeriale in Occasione del Goesimo Anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (Helsinki 2008).

87 Si veda il Documento della Diciassettesima Riunione del Consiglio Ministeriale, "Dichiarazione Ministeriale in Occasione del 25esimo Anniversario dell'Adozione della Convenzione contro la Tortura ed altre Pene e Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti" (Atene 2009), par. 8 e 9. Per precedenti impegni dell'OSCE in materia di proibizione della tortura e di altri maltrattamenti, si veda anche Vienna 1989, par. 23.4; Copenhagen 1990, par. 16.1; Carta di Parigi per una nuova Europa (Parigi 1990); Budapest 1994, par. 20; Istanbul 1999, "Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune", par. 24; e il Documento della Tredicesima Riunione del Consiglio Ministeriale (Ljubljana 2005), Decisione n. 12/05 sulla Tutela dei Diritti Umani e dello Stato di Diritto nei Sistemi Giudiziari Penali.

88 Si veda il preambolo della "Dichiarazione del Comitato dei Ministri sul piano d'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuoverne le attività", adottata il 6 febbraio 2008.

nei loro confronti.”<sup>89</sup> Anche gli organi statutari dell’ONU hanno espresso la loro preoccupazione per le segnalazioni di minacce, aggressioni e altri atti di violenza, incluso talvolta l’omicidio, nei confronti dei difensori dei diritti umani in un certo numero di Stati dell’OSCE.<sup>90</sup> L’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE) ha deplorato il fatto che in alcuni Paesi non siano ancora stati adeguatamente indagati alcuni dei più gravi attacchi nei confronti dei difensori dei diritti umani, tra cui omicidi, rapimenti e torture.<sup>91</sup> Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa ha espresso preoccupazioni simili nelle sue relazioni.<sup>92</sup>

66. Forme comuni di minaccia e atti di violenza contro i difensori dei diritti umani, osservabili in diversi Paesi nella regione dell’OSCE, includono: abuso verbale e fisico, incendio doloso o ordigni esplosivi in case, uffici e automobili dei difensori dei diritti umani, distruzione o confisca delle loro attrezzature e altri beni, uso eccessivo della forza contro i difensori dei diritti umani in occasione di incursioni, assemblee o altre operazioni di polizia, tortura e altre forme di maltrattamento durante la detenzione, rapimenti, sparizioni forzate per arrivare persino all’assassinio dei difensori dei diritti umani. Tali abusi non sono diretti solamente contro i difensori dei diritti umani stessi, ma spesso anche contro i loro familiari, inclusi i figli. I difensori dei diritti umani e le loro famiglie diventano bersagli perché i responsabili di questi atti cercano di evitare che si lavori a favore dei diritti umani,

89 Si vedano i preamboli alla Risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani 22/6, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, adottata il 21 marzo 2013 e Risoluzione UNGA 66/164, UN Doc. A/RES/66/164, adottata il 19 dicembre 2011. Per quanto riguarda minacce e aggressioni nei confronti delle donne difensori dei diritti umani, si veda anche la Risoluzione UNGA 68/181, UN Doc. A/RES/68/181, adottata il 18 dicembre 2013.

90 Si vedano ad esempio le “Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sull’Ucraina”, UN Doc. CCPR/C/UKR/CO/7, 22 agosto 2013, par. 20; “Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sulla Serbia”, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/2, 20 maggio 2011, par. 21; “Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sull’Uzbekistan”, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 aprile 2010, par. 24; “Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sulla Federazione Russa”, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 novembre 2009, par. 16; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura nella Federazione Russa”, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/5, 11 dicembre 2012, par. 12; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura in Bielorussia”, UN Doc. CCPR/C/BLR/CO/4, 7 dicembre 2011, par. 25; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura in Turkmenistan”, UN Doc. CCPR/C/TKM/CO/1, 15 giugno 2011, par. 13; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura in Azerbaijan”, UN Doc. CAT/C/AZE/CO/3, 8 dicembre 2009, par. 21.

91 Si veda la Risoluzione APCE 1891 (2012) sulla situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d’Europa, adottata il 27 giugno 2012, par. 3. Per esempi di minacce e di attacchi all’integrità fisica, compreso l’omicidio e l’impunità di tali violazioni, si veda il Memorandum illustrativo della Risoluzione (Doc. 12957, rapporto della Commissione Giuridica per i Diritti Umani, relatore: Sig.ra Reps), in particolare parr. 9-12 e 28-31. Per informazioni sulle segnalazioni di attacchi all’integrità fisica dei difensori dei diritti umani, si veda anche il memorandum informativo della relatrice APCE della Commissione Giuridica e per i Diritti Umani sulla sua visita in Armenia, Azerbaijan e Georgia “Rafforzare la protezione ed il ruolo dei difensori dei diritti umani degli Stati membri del Consiglio d’Europa, Memorandum informativo sulla situazione dei difensori dei diritti umani nella regione del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaijan e Georgia)”, AS/Jur (2014) 03, 24 gennaio 2014.

92 Si veda per esempio la sua relazione sulla protezione dei migranti in Europa, dove ha rilevato segnalazioni di gravi attacchi ai difensori dei diritti umani da parte di gruppi estremisti di destra. Si veda “La Tutela dei Diritti dei Migranti in Europa, Tavola Rotonda con i difensori dei diritti umani organizzata dall’Ufficio del Commissario del Consiglio d’Europa per i Diritti Umani, Parigi, 5 ottobre 2012”, CommDH(2013)9, 18 aprile 2013, parr. 31-32.

si vendicano per specifiche attività di questo tipo o vogliono semplicemente infondere paura. Nella maggior parte dei casi, i rischi cui i difensori dei diritti umani sono esposti sembrano essere di lungo termine e parte di uno schema intimidatorio destinato a farli tacere.

67. Tali abusi vengono commessi sia da attori non statali (inclusi gruppi politici di stampo violento, gruppi armati e crimine organizzato, società di sicurezza private e altri) sia da funzionari statali, oppure con la loro autorizzazione, supporto o acquiescenza. A volte gli abusi perpetrati da gruppi violenti sono esplicitamente o implicitamente legittimati da funzionari pubblici.<sup>93</sup>
68. Gli obblighi degli Stati membri rivolti a rispettare, proteggere e garantire i diritti umani richiedono che essi si astengano da qualsiasi forma di minaccia o atti di violenza contro i difensori dei diritti umani, li proteggano da tali reati ad opera di attori non statali e adottino misure proattive per garantire la loro sicurezza. Nella sua risoluzione, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite invita gli Stati a garantire la tutela dei difensori dei diritti umani. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sollecitato gli Stati Membri ad "adottare misure adeguate per prevenire attacchi o molestie nei confronti dei difensori dei diritti umani, garantire indagini indipendenti ed efficaci e perseguire i responsabili con misure amministrative e/o penali".<sup>94</sup> Parimenti l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati "ad esercitare dovuta diligenza prevenendo violazioni ed abusi nei confronti dei difensori dei diritti umani, anche attraverso misure concrete per prevenire minacce, molestie e violenze verso le donne difensori dei diritti umani, che devono affrontare rischi particolari. L'Assemblea ha altresì invitato a combattere l'impunità, assicurando che i responsabili di violazioni e di abusi [...] siano prontamente portati davanti alla giustizia con indagini imparziali".<sup>95</sup>

### *Impunità e rimedi efficaci*

69. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ripetutamente sollecitato gli Stati ad adottare misure adeguate per porre fine all'impunità per aggressioni, minacce ed atti intimidatori commessi da attori statali e non statali contro i difensori dei diritti umani.<sup>96</sup> Tuttavia le indagini sulle minacce e la violenza contro i difensori dei diritti umani sono spesso insufficienti per identificare i colpevoli, mentre le azioni legali, se avviate, spesso falliscono nel consegnare i responsabili alla giustizia.

93 Si veda ad esempio il rapporto del dicembre 2013 del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, nella quale si afferma: "Il Relatore Speciale continua a ricevere resoconti credibili e denunce indicanti che attori non statali, incluse organizzazioni private, sono coinvolti in violazioni ai danni dei difensori, tra cui stigmatizzazione, minacce, molestie, aggressioni e omicidi. Le aggressioni sono spesso commesse da gruppi sostenuti direttamente o indirettamente dagli Stati, che forniscono loro supporto logistico o ne giustificano le azioni, in maniera sia esplicita che implicita" (UN Doc. A/HRC/25/55, par. 103).

94 "Dichiarazione del Comitato dei Ministri sul Piano d'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuoverne le attività", 6 febbraio 2008, paragrafo 2(iv).

95 Si veda la Risoluzione UNGA A/RES/68/181, par. 9

96 Si veda la Risoluzione UNGA A/RES/66/164, par. 8. Si vedano anche le precedenti Risoluzioni UNGA A/RES/64/163, A/RES/62/152, A/RES/60/161 e A/RES/59/192.

Secondo il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, una delle preoccupazioni principali e costanti, sollevate in merito alle violazioni contro i difensori dei diritti umani durante il suo mandato, è la questione dell'impunità.<sup>97</sup>

70. In un certo numero di Stati partecipanti all' OSCE, i difensori dei diritti umani riferiscono che le denunce di abusi non sono prese in seria considerazione; le minacce nei loro confronti vengono sottovalutate o regna una generale mancanza di volontà di condurre indagini approfondite su tali accuse. Talvolta questo è dovuto ad una mancanza di capacità delle forze dell'ordine nel rispondere a minacce e aggressioni contro i difensori dei diritti umani oppure ad una mancanza di consapevolezza della gravità del rischio e degli abusi cui sono esposti i difensori dei diritti umani. A volte ciò deriva dal coinvolgimento diretto in tali azioni dei funzionari pubblici o dal loro tacito sostegno ai responsabili e/o alle loro motivazioni o ideologie. Anche quando le indagini hanno luogo e conducono a procedimenti penali, spesso vengono protratte nel tempo o dirette solamente contro coloro che hanno compiuto tali azioni, senza assicurare alla giustizia chi ha dato l'ordine di colpire i difensori dei diritti umani. Troppo spesso le indagini non riescono a condurre i responsabili davanti alla giustizia, oppure si concludono con sanzioni indulgenti o addirittura l'assoluzione dei colpevoli.
71. Come stabilito dall'Articolo 9(5) della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, gli Stati hanno il dovere di “condurre un'inchiesta tempestiva ed imparziale o di garantire che questa abbia luogo ogniqualvolta esista un ragionevole motivo per credere che si sia verificata una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali sul territorio di loro giurisdizione.”
72. Un'indagine deve rispettare una serie di requisiti essenziali per poter essere efficace. Deve essere:
  - a) adeguata, ossia capace di condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili;
  - b) approfondita, cioè di ampia portata e, tra le altre cose, in grado di identificare eventuali carenze sistematiche che hanno portato alla violazione;
  - c) imparziale e indipendente, cioè svolta da funzionari imparziali e indipendenti rispetto agli individui implicati nei fatti;
  - d) tempestiva, ossia avviata rapidamente e completata in tempo ragionevole;
  - e) e ci dovrebbe essere una componente adeguata di controllo pubblico sull' indagine o sul suo esito per assicurare affidabilità, cosa particolarmente importante per “mantenere la pubblica fiducia nei confronti dell'osservanza del ruolo della legge

<sup>97</sup> Si veda il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani A/HRC/25/55, 23 dicembre 2013, par. 73.

da parte delle autorità e per prevenire qualsiasi forma di collusione o di tolleranza verso atti illeciti”.<sup>98</sup>

73. Per quanto riguarda le indagini su segnalazioni di uso eccessivo della forza, tortura e altri maltrattamenti, così come altri esempi di abuso di potere da parte di funzionari delle forze dell'ordine, gli organismi delle Nazioni Unite si appellano agli Stati per istituire, ove questi non esistano, organismi indipendenti con autorità a ricevere ed esaminare denunce relative a tali atti.<sup>99</sup> Inoltre il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha anche raccomandato agli Stati di considerare la possibilità di attribuire, o se del caso rafforzare, competenze e capacità delle NHRI di ricevere, considerare e formulare raccomandazioni per la composizione di reclami presentati dai difensori dei diritti umani su violazioni dei loro diritti.<sup>100</sup> In ogni caso i denunciati devono essere protetti da qualsiasi maltrattamento, intimidazione o ritorsione a seguito delle loro denunce.<sup>101</sup> Questo significa anche che i difensori dei diritti umani non dovrebbero affrontare indagini ritorsive o persecuzioni per aver presentato denunce.
74. Quando il risultato di un'indagine accerta la responsabilità degli autori di un'aggressione ai difensori dei diritti umani, lo Stato ha il dovere di portare i responsabili davanti alla giustizia, indipendentemente dal fatto che essi siano funzionari pubblici o attori non statali.<sup>102</sup> Come sottolineato dal Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura in relazione all'obbligo degli Stati di adottare efficaci misure per prevenirla, è di fondamentale importanza indagare e stabilire la responsabilità non solo del diretto responsabile, ma anche dei membri della catena di comando.<sup>103</sup>
75. Il fatto che le violazioni siano state commesse da un subordinato non esonera il suo superiore dalla responsabilità, in particolare quando è stata riscontrata responsabilità penale, se il superiore sapeva o aveva al tempo motivo di essere a conoscenza del fatto che il subordinato stava commettendo o stava per commettere tale

98 “Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'eliminazione dell'impunità nel caso di gravi violazioni dei diritti umani”, sezione VI. Criteri per un'indagine efficiente, adottati il 30 marzo 2011, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769177>>.

99 Si veda ad esempio “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Kirghizistan”, UN Doc. CAT/C/KGZ/CO/2, 20 dicembre 2013, par. 6; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Tagikistan”, UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, 21 gennaio 2013, par. 15; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Armenia”, UN Doc. CAT/C/ARM/CO/3, 6 giugno 2012, par. 12; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Lituania”, UN Doc. CAT/C/LTU/CO/2, 19 gennaio 2009, par. 14; “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Azerbaijan”, CCPR/C/AZE/CO/3, 13 agosto 2009, par. 11.

100 Op. cit. “Dichiarazione del Comitato dei Ministri sul Piano d'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuoverne le attività”, par. 2(v).

101 Si vedano le “Osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura in Tajikistan”, UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, par. 15.

102 Si veda ad esempio il Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 31, “La Natura dell'Obbligo Generale Imposto agli Stati Membri del Patto”, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004, par. 18.

103 Si veda il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura, Commento generale n. 2, “Attuazione dell'Articolo 2 da parte degli Stati Parti”, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 gennaio 2008, par. 9.

crimine e non ha preso alcuna misura per prevenirlo o punirlo. Per quanto riguarda la responsabilità del subordinato, il fatto che l'attore abbia agito su ordine del suo Governo o di un superiore non esonera dalla responsabilità.<sup>104</sup> Un subordinato che si rifiuta di portare a termine un ordine illegale, tuttavia, non deve affrontare sanzioni penali o disciplinari.<sup>105</sup>

76. Ogni funzionario pubblico, ritenuto responsabile da un'autorità competente di aver compiuto gravi violazioni ai diritti umani o di aver promosso o tollerato l'impunità, deve essere rimosso dalla sua funzione o sottoposto ad altre procedure disciplinari appropriate.<sup>106</sup> Se pertinenti, tali procedure devono essere accompagnate da azioni penali<sup>107</sup> e da condanne, che dovrebbero essere efficaci, proporzionate ed adeguate al reato commesso.<sup>108</sup> Tra le altre cose, ciò significa che le condanne dovrebbero dimostrare che tali azioni non sono tollerate e avere un effetto sufficientemente dissuasivo.
77. Visto il ruolo importante del lavoro svolto per i diritti umani in una società democratica e considerato che minacce e violenze contro i difensori dei diritti umani per via del loro lavoro spesso cercano di instillare la paura non solo nella vittima diretta ma anche in altri difensori dei diritti umani, per impedire che essi svolgano il loro lavoro, gli Stati partecipanti dovrebbero prendere in considerazione l'adozione di una legislazione nazionale che sappia riconoscere tali motivi come fattore aggravante nelle condanne di questi reati.<sup>109</sup>
78. Se i difensori dei diritti umani diventano bersaglio di attacchi violenti motivati dall'intolleranza nei confronti di uno specifico gruppo sociale, le autorità devono punire tali crimini in base alla pertinente legislazione sui crimini d'odio. Tali reati possono includere aggressioni ai danni dei difensori dei diritti umani nella loro funzione di protettori dei diritti di coloro che, per via della loro etnia, religione, "razza", cittadinanza, sesso, disabilità o qualsiasi altra condizione, siano particolarmente

104 L'aver seguito gli ordini o le istruzioni può tuttavia influire sulla condanna del subordinato. Si veda Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, UN Doc. E/CN.4/2005/102/add.1, 8 February 2005, principle 27. Si vedano anche le "Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'eliminazione dell'impunità nel caso di gravi violazioni dei diritti umani, sezione XIII. Responsabilità dei subalterni. Si vedano anche "Principi Fondamentali sull'Uso della Forza e delle Armi da Fuoco da parte delle Forze dell'Ordine", adottati dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e sul Trattamento del Reo, L'Avana, Cuba, 27 agosto - 7 settembre 1990, principi 24 e 26.

105 Si vedano i "Principi Fondamentali sull'Uso della Forza e delle Armi da Fuoco da parte delle Forze dell'Ordine", principio 25.

106 Si vedano le "Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'eliminazione dell'impunità per gravi violazioni dei diritti umani", sezione III. Misure Generali per la prevenzione dell'impunità, par. 7.

107 I requisiti per l'efficacia di un'indagine si applicano anche nella fase processuale. Ibid. sezione VIII. Procedimenti penali.

108 Ibid. sezione X. Sentenza.

109 Un esempio di buona pratica a questo riguardo, anche se non proveniente da un Paese della regione dell'OSCE, è il Codice Penale di El Salvador, che considera circostanza aggravante in materia di responsabilità penale il fatto che un crimine sia stato motivato dal lavoro della vittima nel settore della promozione e della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Si veda l'Articolo 30 del Codice Penale di El Salvador, <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-penal>>.

vulnerabili ai crimini ispirati dall'odio. La legislazione pertinente per i crimini d'odio deve essere applicata indipendentemente dal fatto che gli individui presi di mira appartengano essi stessi a tali gruppi, o ne siano associati o affiliati a causa del loro lavoro per i diritti umani. Gli Stati partecipanti dovrebbero adottare, se opportuno, una legislazione specifica e su misura per combattere i crimini d'odio, in linea con i loro impegni in ambito OSCE, prevedendo sanzioni efficaci che tengano conto della loro gravità.<sup>110</sup> Nel riesaminare la legislazione esistente, gli Stati partecipanti dovrebbero essere guidati, tra le varie fonti, dalla pubblicazione OSCE/ODIHR *Perseguire giudizialmente i Crimini d'Odio: Una Guida Pratica*.<sup>111</sup>

79. Come ha dichiarato il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, "l'impunità è causata o agevolata in particolare dalla mancanza di una solerte reazione da parte delle istituzioni o degli attori statali nel caso di gravi violazioni dei diritti umani. In queste circostanze, si possono osservare malfunzionamenti nelle istituzioni statali, così come in ogni fase dei procedimenti giudiziari e amministrativi."<sup>112</sup> Al fine di prevenire e combattere una cultura istituzionale che promuove l'impunità, ha inoltre invitato gli Stati ad elaborare politiche ed a prendere altre misure concrete, volte ad esempio a promuovere una cultura di rispetto verso i diritti umani a livello nazionale, creare o rafforzare una formazione adeguata e meccanismi di controllo, introdurre politiche anticorruzione, rendere le autorità competenti consapevoli dei loro obblighi, stabilendo adeguate sanzioni per il mancato rispetto degli stessi, applicare una politica di tolleranza zero verso le gravi violazioni dei diritti umani, fornendo al pubblico informazioni sulle violazioni e la risposta dell'autorità a tali violazioni.<sup>113</sup>
80. Gli Stati sono stati chiamati a "rafforzare i loro sistemi giudiziari e a garantire l'esistenza di rimedi efficaci per coloro i cui diritti e libertà sono stati violati".<sup>114</sup> Tali rimedi devono essere accessibili e pienamente efficaci.<sup>115</sup> Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno affermato che rientra in un rimedio efficace il diritto di chiedere e ricevere adeguata assistenza legale.<sup>116</sup>

110 Si veda Consiglio dei Ministri dell' OSCE, Decisione n. 9/09, "Lotta ai crimini ispirati dall'odio", Atene, 1-2 dicembre 2009, <<http://www.osce.org/cio/40695>>.

111 Si veda OSCE/ODIHR, "Leggi sui crimini d'odio, una Guida Pratica", 2009. Sui temi associazione e affiliazione, si vedano pp. 49-51.

112 "Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'eliminazione dell'impunità per gravi violazioni dei diritti umani", sezione I. La necessità di combattere l'impunità, par. 2.

113 Ibid. sezione III. Misure generali per la prevenzione dell'impunità.

114 Comitato dei Ministri sul Piano d'azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuoverne le attività, par. 2(iii).

115 Si veda ad esempio il Commento Generale del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani n. 31, par. 15, in cui si afferma che "in aggiunta ad una protezione efficace dei diritti stabiliti dal Patto, gli Stati Parte devono assicurare che gli individui abbiano a disposizione rimedi accessibili ed efficaci per rivendicare tali diritti." Per gli impegni OSCE sulla dimensione umana connessi a rimedi legali per coloro che denunciano una violazione dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali, si veda per esempio: Vienna 1989, par. 13.9; Parigi 1990; Copenhagen 1990, par. 11; Ljubljana 2005; e Helsinki 2008.

116 Copenhagen 1990, par. 11.

81. Il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha inoltre sottolineato che tali rimedi devono essere adeguatamente adattati per tener conto della particolare vulnerabilità di determinate categorie di persone.<sup>117</sup> L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha evidenziato che l'impunità per le violazioni e gli abusi contro le donne difensori dei diritti umani resta un problema di particolare preoccupazione per via di diversi fattori, tra cui la mancanza di segnalazione, documentazione, indagini ed accesso alla giustizia. Ciò unitamente alle barriere sociali e ai vincoli, in particolare per ciò che riguarda la violenza di genere, inclusa la violenza sessuale e la stigmatizzazione che può derivare da tali violazioni.<sup>118</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero quindi prendere misure proattive per garantire che i difensori dei diritti umani donna e altri gruppi di difensori dei diritti umani, particolarmente a rischio, abbiano un effettivo accesso alla giustizia, ad esempio fornendo a tali gruppi sostegno legale o d'altro tipo.<sup>119</sup>
82. Inoltre il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha affermato che “il diritto ad un rimedio efficace può, in alcune circostanze, richiedere che gli Stati Parte forniscano e attuino misure provvisorie o ad interim per evitare violazioni continue e per tentare di riparare il più rapidamente possibile al danno causato da tali violazioni.”<sup>120</sup> In ogni caso, i difensori dei diritti umani (e/o le loro famiglie) che sono stati oggetto di violenza e altri abusi hanno il diritto di ottenere un adeguato risarcimento.
83. Il termine riparazione normalmente implica restituzione, risarcimento, riabilitazione, soddisfazione e garanzia di non ripetizione. Se possibile, la situazione della vittima antecedente la violazione deve essere ripristinata dalla restituzione. Se ciò non fosse possibile, deve essere fornito un risarcimento per ogni danno valutabile finanziariamente; ad esempio, per danno fisico o mentale, danni materiali e spese necessarie per l'assistenza legale o specializzata e per altri servizi. La riabilitazione dovrebbe includere adeguati servizi di tipo medico, psicologico legale e sociale. La soddisfazione può comprendere una varietà di misure a seconda delle circostanze, quali: iniziative efficaci per porre fine alle violazioni, divulgazione pubblica della verità, dichiarazioni ufficiali o decisioni giudiziarie atte a ripristinare la dignità, la reputazione e i diritti della vittima, dei suoi familiari o di altre persone vicine alla

117 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani Numero 31, par. 15.

118 Si veda la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/68/181, 18 dicembre 2013, preambolo par. 10.

119 Per esempio, il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD) ha raccomandato nelle sue Osservazioni conclusive sulla Svezia che lo Stato Parte, per garantire rimedi alle vittime di discriminazione, “deve attuare le misure proposte dal Difensore Civico al fine di fornire assistenza economica a persone ed associazioni che faciliti il ricorso alla giustizia nei contenziosi per casi di discriminazione (...) e rafforzare il sistema di assistenza legale.” Si veda il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale, “Osservazioni conclusive: Svezia”, UN Doc. CERD/C/SWE/CO19-21, 23 settembre 2013, par. 21.

120 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 31, par. 19.

vittima, pubbliche scuse e adeguate sanzioni nei confronti dei colpevoli. Infine le garanzie di non ripetizione dovrebbero includere misure preventive efficaci.<sup>121</sup>

### **Politiche, programmi e meccanismi di protezione**

84. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ripetutamente invitato gli Stati ad "adottare tutte le misure necessarie a garantire la tutela dei difensori dei diritti umani, sia a livello locale che nazionale".<sup>122</sup> Tali misure dovrebbero essere integrate in un quadro coerente, finalizzato alla creazione e al consolidamento di un ambiente sicuro e favorevole all'attività sui diritti umani, per affrontare alla radice le cause dei gravi rischi e delle sfide che i difensori dei diritti umani si trovano ad affrontare. Da parte dei funzionari statali ai livelli più alti e delle autorità locali e nazionali, il riconoscimento della condizione e del ruolo dei difensori dei diritti umani e della legittimità del lavoro da essi compiuto, anche attraverso dichiarazioni pubbliche e condanne tempestive di qualsiasi aggressione, minaccia e altri abusi, rappresenta il primo passo verso il miglioramento della protezione e della prevenzione.<sup>123</sup>
85. Nella regione dell' OSCE, così come in qualsiasi altra zona, in assenza di specifici programmi in grado di fornire misure di protezione nei confronti dei difensori dei diritti umani a rischio, la risposta a minacce imminenti è, a quanto riferito, spesso lenta e inefficace. Una mancanza di coordinamento e lunghe procedure burocratiche nel fornire misure di protezione sono spesso aggravate dall'incapacità dei funzionari statali a trattare le problematiche dei difensori dei diritti umani con la dovuta serietà e dalla mancanza di volontà di indagare minacce e abusi. La comprensione non adeguata dei problemi affrontati dai difensori dei diritti umani e l'obbligo degli Stati di proteggerli sono spesso abbinati ad una mancanza di riconoscimento dell'importanza del loro lavoro, che si aggiunge alla carenza di risorse materiali per fornire protezione a un livello più generale. Di conseguenza, i difensori dei diritti umani che si trovano a rischio imminente sono troppo spesso lasciati senza assistenza adeguata, che include la protezione fisica e psicologica, l'aiuto al trasferimento in luoghi sicuri o altro sostegno necessario.
86. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha raccomandato che gli Stati sviluppino politiche pubbliche e meccanismi istituzionali specifici per poter fornire, se necessario, protezione fisica e psicologica, unitamente allo stanziamento di risorse a tal fine.<sup>124</sup> Il Relatore Speciale ha

121 Si veda "Principi di Base e Linee Guida su Ricorsi e Riparazioni a Favore delle Vittime di Flagranti Violazioni del Diritto Internazionale dei Diritti Umani e di Gravi Violazioni del Diritto Internazionale Umanitario", adottati e proclamati dall'Assemblea Generale con la risoluzione 60/147 del 16 dicembre 2005, par. 20-24.

122 Si veda la Risoluzione UNGA A/RES/64/164, par. 4, e le precedenti risoluzioni dell'Assemblea Generale sui difensori dei diritti umani. Per ulteriori dettagli sulla tutela dei difensori dei diritti umani in Paesi terzi, si veda anche la successiva sezione Quadro per l'attuazione.

123 Si veda il rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, HRC/13/22/ par. 114.

124 Si veda il rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, A/HRC/25/55, parr. 84 e 131.

inoltre presentato una serie di linee guida per la creazione di programmi di protezione, raccomandando agli Stati di consultarsi con i difensori dei diritti umani per lo sviluppo e la revisione di tali programmi. La struttura dei programmi di protezione dovrebbe essere stabilita dalla legge, mentre negli Stati federali i programmi di protezione dovrebbero essere definiti dalla legge federale e gestiti dal governo federale. I programmi di protezione dovrebbero includere dispositivi di allerta precoce in modo da poter attivare in anticipo le misure di protezione. Inoltre dovrebbero fornire anche una valutazione della sicurezza dei familiari dei difensori dei diritti umani a rischio. Gli agenti di sicurezza e di polizia coinvolti nel programma dovrebbero essere specificamente ed adeguatamente formati; inoltre le misure di protezione non dovrebbero essere affidate a soggetti terzi a meno che questi non vengano appositamente addestrati. Infine al programma di protezione dovrebbero essere destinate adeguate risorse finanziarie.<sup>125</sup>

87. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha scoperto che molti Stati utilizzano i loro programmi di protezione testimoni come unico meccanismo per garantire la tutela dei difensori dei diritti umani a rischio. Nella maggior parte dei casi, questi programmi non sembrano essere sufficienti a tutelare la sicurezza dei difensori dei diritti umani perché non sono stati concepiti per questo.<sup>126</sup> In linea di principio, i programmi di protezione dei testimoni non dovrebbero essere usati come sostituti al posto di programmi di tutela dei difensori dei diritti umani realizzati ad hoc. Se gli Stati si servono soprattutto di questi programmi per la tutela dei difensori dei diritti umani, dovrebbero anche poter garantire la loro capacità di soddisfarne le esigenze specifiche o includere misure aggiuntive adeguate.
88. Indipendentemente dal sistema utilizzato dagli Stati partecipanti per garantire ai difensori dei diritti umani a rischio protezione fisica e psicologica, è di particolare importanza che i programmi di protezione siano accessibili a coloro che ne hanno maggiormente bisogno e che i meccanismi deputati a gestirli operino in maniera equa, indipendente, trasparente e con la piena partecipazione dei beneficiari. Ogni misura di protezione impiegata dovrebbe essere concordata con il difensore dei diritti umani interessato. Inoltre è essenziale che le forze dell'ordine e gli ufficiali giudiziari interessati vengano adeguatamente istruiti e sensibilizzati al fine di poter identificare i rischi per l'incolumità e la sicurezza a cui sono esposti i difensori dei diritti umani e affrontarli in maniera adeguata. Le qualifiche e l'integrità dei funzionari coinvolti in tali programmi sono essenziali per garantire la fiducia tra difensori dei diritti umani e autorità, poiché essa è un prerequisito importante per il funzionamento di qualsiasi programma di protezione. Quando i difensori dei diritti umani affrontano gravi minacce, dovrebbero essere istituite unità dedicate di funzionari di polizia con risorse adeguate, specificamente istruiti per rafforzare

125 Si veda *Ibid.* par. 88 e A/HRC/13/22, 30 dicembre 2009, che trattano la questione della sicurezza e della tutela dei difensori dei diritti umani in maniera approfondita.

126 Si veda A/HRC/13/22, parr. 71-74.

il quadro di protezione generale e a garanzia di una reazione tempestiva e di un rapido intervento a tutela della sicurezza fisica o altro tipo di sostegno.

89. Dati i rischi specifici e le esigenze di sicurezza dei difensori donna dei diritti umani, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati a sviluppare e mettere in atto politiche e programmi pubblici ampi, sostenibili e sensibili alle tematiche di genere, in grado di aiutare le donne che difendono i diritti umani.<sup>127</sup> Tali politiche e programmi dovrebbero essere dotati di risorse adeguate per fornire protezione immediata e di lungo termine; inoltre dovrebbero essere intraprese azioni per garantire che tali risorse possano essere mobilitate in modo flessibile e rapido per garantire una protezione efficace.<sup>128</sup> Le politiche e i programmi a tutela del cittadino dovrebbero anche prendere in considerazione i problemi specifici e le esigenze di altre categorie di difensori dei diritti umani, compresi i difensori dei giovani e dei bambini, così come quelle dei difensori dei diritti umani a rischio: ad esempio coloro che lottano contro l'intolleranza e la xenofobia.
90. Oltre a fornire protezione fisica e/o un alloggio di emergenza, le politiche e i programmi di protezione dovrebbero facilitare, ogni qual volta questo sia necessario, l'accesso ai servizi di supporto per i difensori dei diritti umani, compreso il soccorso in caso di emergenza, l'accoglienza, il sostegno psicologico e la riabilitazione per le vittime di violazioni dei diritti umani, nonché consulenza e assistenza legale.<sup>129</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero stanziare fondi sufficienti e, se necessario, cercare assistenza internazionale a tale scopo. Dovrebbero anche dare sostegno alle organizzazioni della società civile e agli altri attori che forniscono tali servizi.
91. Inoltre, gli Stati partecipanti dovrebbero sostenere i difensori dei diritti umani a rischio e le loro organizzazioni nello sviluppo delle proprie capacità, in modo che possano poi, ad esempio, adottare misure per la propria incolumità, gestire rischio e sicurezza e creare tra loro reti di solidarietà, di reazione rapida e di sostegno, a livello regionale, nazionale ed internazionale.

## **B. Protezione da accanimento giudiziario, criminalizzazione, arresto e detenzione arbitrari**

92. Proclamando che “tutte le iniziative delle autorità pubbliche devono essere in linea con lo stato di diritto, garantendo così la certezza giuridica per l'individuo,”<sup>130</sup> gli Stati partecipanti hanno riaffermato la priorità del principio di legalità in merito alle azioni delle autorità pubbliche, proibendo così l'accanimento arbitrario

127 Si veda la Risoluzione UNGA A/RES/68/181, par. 19.

128 Ibid.

129 La Risoluzione UNGA sui difensori dei diritti umani delle donne (A/RES/68/181) invita gli Stati “ad adottare e attuare le politiche e i programmi in grado di fornire ai difensori donna dei diritti umani accesso a rimedi efficaci, assicurando tra l'altro: [ & ] (b) accesso adeguato a tutti i servizi di sostegno per le donne difensori dei diritti umani che subiscono violenze, inclusi rifugi, sostegno psicologico, consulenza, assistenza medica e supporto sociale e legale”, par. 21.

130 Budapest 1994, “Decisioni: VIII. La Dimensione Umana”, par. 18.

o discriminatorio nei confronti dei singoli individui. Inoltre si sono impegnati per “garantire che nessuno sia sottoposto ad arresto arbitrario, detenzione o esilio.”<sup>131</sup> Hanno poi condannato in modo specifico “tutti gli attacchi e le molestie verso i giornalisti”, mirando a fare in modo che “coloro che si sono rivelati responsabili di tali attacchi e molestie rispondano dei danni.”<sup>132</sup>

93. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a garantire che la promozione e la protezione dei diritti umani non vengano criminalizzate e che i difensori dei diritti umani non vengano esclusi dal godimento dei diritti umani universali come risultato del loro lavoro. Inoltre il Consiglio ha invitato gli Stati membri a garantire che nessuno sia sottoposto tra l’altro ad arresto arbitrario o detenzione, abuso nei procedimenti penali e civili o minacce al riguardo.<sup>133</sup>

### *Criminalizzazione e applicazione arbitraria e malevola della legislazione*

94. Tuttavia in alcuni Paesi partecipanti all’OSCE, i difensori dei diritti umani continuano ad essere criminalizzati per l’attività legittima di promozione e protezione dei diritti umani e sono vittima di accanimento giudiziario e altre forme di molestia. Ai fini delle presenti Linee Guida, il termine “accanimento giudiziario” è inteso come avvio di procedimenti legali e amministrativi ingiustificati od ogni altra forma di abuso da parte dell’autorità amministrativa e giudiziaria, inclusa l’applicazione arbitraria e malevola della legge allo scopo o con l’effetto di ostacolare o stigmatizzare il lavoro sui diritti umani.

95. L’accanimento giudiziario verso i difensori dei diritti umani e la criminalizzazione del loro lavoro assumono di-verse forme, tra cui: persecuzione dei difensori dei diritti umani in base a leggi generiche che consentono l’applicazione arbitraria delle norme atte a criminalizzare attività per i diritti umani legittime, accuse penali costruite artificialmente, cause spurie o false cause civili, sanzioni sproporzionate per reati minori e abuso di procedure e normative amministrative (per esempio, in relazione all’operato delle ONG, a questioni finanziarie e fiscali o al codice della strada). In alcuni Stati partecipanti, questi episodi di accanimento da parte dei funzionari di polizia, di sicurezza e giudiziari o da parte di altri funzionari pubblici sono riportati di frequente e prendono di mira anche i familiari a rischio dei difensori dei diritti umani. Le intimidazioni e gli accanimenti possono essere originati anche da attori non statali, mentre lo Stato condona o sostiene attivamente tali azioni. L’accanimento giudiziario e la criminalizzazione hanno come conseguenza il fatto che i difensori dei diritti umani devono affrontare arresto arbitrario

131 Vienna 1989, “Questioni Relative alla Sicurezza in Europa: Principi”, par. 23.1.

132 Budapest 1994, “Decisioni: VIII. La Dimensione Umana”, par. 37.

133 Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Risoluzione sulla tutela dei difensori dei diritti umani, A/HRC/RES/22/6, parr. 6 e 11(a).

e detenzione,<sup>134</sup> incarcerazione per periodi prolungati o privazione della libertà in altro modo, come il trattamento psichiatrico obbligatorio a scopo punitivo.<sup>135</sup>

96. Pregiudizi razzisti, sessisti e di altro tipo da parte dei rappresentanti delle autorità statali, inclusi gli agenti di polizia e i funzionari giudiziari, possono influenzare sia la capacità che la volontà politica di condannare, indagare e perseguire minacce e violenze contro i difensori dei diritti umani che operano sui diritti delle minoranze e sulle problematiche di genere.<sup>136</sup> Ciò può anche causare un insieme di accanimento, sia giudiziale che di altre forme, da parte delle autorità, che hanno preso di mira tali difensori dei diritti umani. I difensori dei diritti umani impegnati in questioni percepite come sensibili in alcuni Stati partecipanti, come la violenza di genere e i diritti delle donne, affrontano rischi molto più elevati per via di tali indebite interferenze con la loro attività.
97. Accanimento e intimidazione possono assumere forme sottili, spesso mascherate, come se formalmente fossero giustificate dalla legge. Le imprecisioni legislative e le lacune nel diritto possono essere sfruttate allo scopo di criminalizzare i difensori dei diritti umani (si veda anche la successiva sezione sulla Libertà di opinione e di espressione). Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha osservato una particolare tendenza che vede l'utilizzo di forme più sofisticate di interferenza con l'operato dei difensori dei diritti umani, "compresa l'applicazione delle disposizioni giuridiche e amministrative o l'uso improprio del sistema giudiziario per criminalizzare [...] le loro attività."<sup>137</sup> Il Relatore Speciale ha notato che "questi schemi non solo mettono in pericolo l'integrità fisica e minano il lavoro dei difensori dei diritti umani, ma impongono anche un clima di paura e inviano un messaggio intimidatorio alla società in generale."<sup>138</sup>

134 Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Bielorussia, ad esempio, ha riferito di "persistenti atti di intimidazione e di accanimento giudiziario verso i difensori dei diritti umani, a volte risultanti in pene detentive e multe onerose, segnalando irregolarità procedurali nel corso delle udienze", UN Doc. A/HRC/23/52, 18 aprile 2013, par. 92.

135 Secondo le informazioni riportate dall'ODIHR, l'internamento forzato dei difensori dei diritti umani in ospedali psichiatrici allo scopo di farli tacere è spesso accompagnato da un trattamento medico obbligatorio, il quale rappresenta un'interferenza al diritto alla vita privata e può costituire una grave violazione al diritto all'integrità fisica. Si vedano ad esempio le preoccupazioni circa il presunto trattamento psichiatrico forzato e il confinamento dei difensori dei diritti umani espresse da diversi funzionari con mandato di Procedura Speciale delle Nazioni Unite, incluso il Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani dei difensori, nel loro congiunto appello urgente ai Governi di Ucraina e Kazakistan, UKR 2/2013, 22 Luglio 2013, <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_-\\_UA\\_Ucraina\\_22.07.13\\_\(2.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Ucraina_22.07.13_(2.2013).pdf)>; and KAZ 4/2013, 22 August 2013, <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_-\\_UA\\_Kazakistan\\_22.08.13\\_\(4.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Kazakistan_22.08.13_(4.2013).pdf)>.

136 Come definito nella successiva sezione "Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione", l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione sui difensori donna dei diritti umani ha espresso particolare preoccupazione per le pratiche discriminatorie e per le norme e le consuetudini sociali che inducono a tollerare la violenza contro le donne, invitando i dirigenti di tutti i settori della società, inclusi leader politici, militari, sociali e religiosi, a esprimere pubblicamente il loro sostegno nei confronti dell'importante ruolo ricoperto dalle donne che difendono i diritti umani delle donne e la legittimità del loro lavoro. Si veda A/RES/68/181, preambolo e dispositivo par. 15.

137 Rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei Diritti Umani, A/HRC/25/55, 23 dicembre 2013, par. 59.

138 Ibid.

98. La giurisprudenza internazionale ha affermato l'illegittimità dello sfruttamento delle lacune del diritto per mettere a tacere i difensori dei diritti umani. Nel caso di un difensore dei diritti umani condannato a detenzione amministrativa per aver organizzato una riunione non autorizzata, sebbene la legge nazionale non richiedesse tale autorizzazione, la Corte EDU ha ritenuto che vi fosse stata tra l'altro una violazione del diritto di riunione, vista l'esistenza di una lacuna legislativa al riguardo.<sup>139</sup>
99. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha notato con preoccupazione "una tendenza allarmante verso la criminalizzazione delle attività svolte da gruppi non registrati."<sup>140</sup> Inoltre, in questo contesto, i gruppi i cui tentativi di registrazione vengono continuamente rifiutati diventano bersaglio facile di persecuzione penale se continuano ad operare. Negli Stati partecipanti che richiedono un'autorizzazione preventiva per le ONG finanziate dall'estero, i difensori dei diritti umani potrebbero dover affrontare sanzioni penali qualora non riuscissero a soddisfare il requisito dell'autorizzazione. Questa pratica è stata condannata dal Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il quale ha evidenziato che le organizzazioni non governative devono essere in grado "di assolvere le loro funzioni senza impedimenti, che sono in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 22 [libertà di riunione] del Patto, come ad es. la necessità di autorizzazione preventiva, il controllo sui finanziamenti e lo scioglimento amministrativo forzato."<sup>141</sup> Parimenti il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti del Fanciullo ha espresso preoccupazione per la criminalizzazione dei membri delle ONG operanti senza registrazione.<sup>142</sup>
100. Analogamente le leggi volute allo scopo di prevenire e perseguire terrorismo ed "estremismo religioso" sono state spesso invocate per criminalizzare l'attività dei difensori dei diritti umani. Le restrizioni sui finanziamenti alle ONG di cui sopra sono state sfruttate al fine di ridurre al silenzio i gruppi per i diritti umani con il pretesto della lotta al finanziamento del terrorismo e del riciclaggio di denaro.<sup>143</sup> In materia di legislazione sulla sicurezza nazionale, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite per i diritti di riunione pacifica e di associazione ha ribadito la preoccupazione sull'utilizzo di un "concetto di sicurezza nazionale amorfo per giustificare limitazioni al godimento dei diritti umani", concetto che è "definito a grandi linee e per questo motivo esposto alla manipolazione da parte dello Stato per giustificare

139 Si veda Corte Europea dei Diritti Umani, *Vyerentsov v. Ucraina*, Istanza n. 20372/110, Sentenza dell'11 aprile 2013.

140 Rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, A/HRC/25/55, par. 68.

141 "Osservazioni conclusive del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sull' Egitto", UN Doc. CCPR/CO/76/EGY, 28 novembre 2002, par. 21.

142 Osservazioni Conclusive del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo in Bielorussia", CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 aprile 2011, parr. 23-24.

143 Si veda ad esempio il Rapporto del Relatore Speciale sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 maggio, 2012, par. 94 e il Rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani. A/64/226, 4 agosto, 2009, par. 94.

azioni che mirano a colpire i gruppi più vulnerabili come i difensori dei diritti umani, i giornalisti e gli attivisti.”<sup>144</sup>

101. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, con riferimento in particolare alle misure destinate a combattere il terrorismo e a salvaguardare la sicurezza nazionale, ha invitato gli Stati a garantire che tali misure “non ostacolino il lavoro e l’integrità di individui, gruppi e organi della società impegnati nella promozione e tutela dei diritti umani,” sottolineando al tempo stesso l’importanza di fornire definizioni chiare ed inequivocabili dei reati contro la legge legati al terrorismo e l’obbligo imperativo che i sospettati di atti terroristici possano godere delle garanzie di un processo equo attraverso procedimenti legali.<sup>145</sup> Come tali, gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che la legislazione designata a perseguire i reati connessi alle attività terroristiche, incluso il finanziamento del terrorismo, sia strettamente intesa a ridurre al minimo il rischio di applicazione malevola, motivata da ragioni politiche o altrimenti scorretta.
102. La lotta efficace contro la criminalizzazione e l’accanimento giudiziario dei difensori dei diritti umani richiede uno sforzo congiunto da parte delle istituzioni statali al fine di migliorare l’integrità dell’applicazione della legge e l’indipendenza dei sistemi giudiziario e processuale. Ciò garantirà chiarezza e prevedibilità legislativa in conformità con il principio di legalità, responsabilizzerà i gruppi emarginati o comunque vulnerabili, condannando fermamente l’intimidazione e la violenza da parte di attori non statali motivata da pregiudizi. In questo senso, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a garantire che “il potere giudiziario sia indipendente, imparziale e capace di rivedere efficacemente la legislazione e la sua applicazione in relazione al lavoro e alle attività dei difensori dei diritti umani”.<sup>146</sup>

144 Si veda il Rapporto del Relatore Speciale sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, A/HRC/23/40, par. 6o.

145 Consiglio per i Diritti Umani, Risoluzione sulla tutela dei difensori dei diritti umani, A/HRC/RES/22/6, par. 10 che: “Inoltre invita gli Stati a garantire che le misure per combattere il terrorismo e preservare la sicurezza nazionale:

(a) siano in conformità con gli obblighi di diritto internazionale sottoscritti, in particolare nell’ambito della legislazione internazionale sui diritti umani, e non ostacolino il lavoro e la sicurezza di individui, gruppi e organi di associazioni impegnati nella promozione e nella difesa dei diritti umani;

(b) identifichino chiaramente quali reati possono essere qualificati come atti terroristici, definendo criteri trasparenti e prevedibili, che includano tra l’altro, la considerazione senza pregiudizio di quelli formulati dal Relatore Speciale sulla promozione e la salvaguardia dei diritti umani nella lotta al terrorismo;

(c) vietino e non dispongano, o non abbiano l’effetto di sottoporre gli individui a detenzione arbitraria, quale la detenzione senza garanzia di un giusto processo, la privazione della libertà che equivalga ad escludere il detenuto dalla protezione della legge, la privazione illegale del diritto alla vita privata o il processo di persone sospettate senza le fondamentali garanzie giuridiche;

(d) consentano alle persone detenute ai sensi della legislazione anti-terrorismo e di altre disposizioni concernenti la sicurezza nazionale un accesso adeguato agli organismi internazionali pertinenti, alle organizzazioni non governative e alle istituzioni nazionali per i diritti umani, se esistono, garantendo che i difensori dei diritti umani non vengano né molestati né perseguiti per l’assistenza legale fornita alle persone detenute o accusate in base alle norme di legge relative alla sicurezza nazionale”.

146 Si veda A/HRC/RES/22/6, par. 11(b).

103. È necessario effettuare sforzi per rafforzare la capacità degli organi preposti all'applicazione della legge e alla sua esecuzione al fine di rispettare i più alti standard etici nel loro lavoro. In particolare gli Stati partecipanti dovrebbero dare la priorità allo sviluppo di validi meccanismi di controllo interni ed esterni, inclusi comitati di sorveglianza civile per le forze di polizia, al fine di rilevare tempestivamente e indagare in maniera indipendente le scorrettezze, imponendo adeguate sanzioni disciplinari o avviando procedimenti penali quando la scorrettezza è stata accertata. I funzionari delle forze dell'ordine, i magistrati e gli altri funzionari competenti dovrebbero inoltre ricevere una formazione atta a sensibilizzarli sul ruolo importante svolto dai difensori dei diritti umani nella società, sui rischi specifici che essi affrontano per via del loro lavoro e sulla loro necessità di protezione, anche nei confronti dell'accanimento giudiziario e di altre forme di abuso. Particolare attenzione andrebbe prestata alla lotta contro dannosi stereotipi insiti tra gli agenti di polizia e i funzionari pubblici, allo scopo di scoraggiare l'accanimento contro i difensori dei diritti umani impegnati nella promozione e salvaguardia dei diritti degli emarginati o di altri gruppi anch'essi vulnerabili, e per incoraggiare indagini rigorose sui crimini basati su pregiudizi e violenza di genere.
104. I difensori dei diritti umani che presentano esposti contro una persona o un'istituzione per violazioni ai diritti umani devono sempre essere trattati con dignità ed efficacemente protetti da accuse ritorsive, procedimenti arbitrari e altre azioni legali. Ciò è particolarmente importante per i difensori dei diritti umani impegnati in contenziosi cruciali per i diritti umani (anche per conto di persone appartenenti a gruppi emarginati o comunque vulnerabili) ed eventualmente soggetti ad interrogatori personali inappropriati, offensivi o aggressivi da parte delle autorità giudiziarie o degli avvocati. "Gli avvocati non dovrebbero subire o essere minacciati con eventuali sanzioni o pressioni quando agiscono secondo i loro standard professionali,"<sup>147</sup> anche quando avviano contenziosi in casi riguardanti violazioni dei diritti umani contro persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche o in casi concernenti discriminazione. Parimenti i testimoni che depongono contro funzionari o istituzioni statali in casi riguardanti presunte violazioni dei diritti umani, dovrebbero venir tutelati in maniera efficace da ogni forma di pressione.

### *Detenzione arbitraria e trattamento durante la detenzione*

105. L'Articolo 9 dell'ICCPR, l'Articolo 5 della CEDU e l'Articolo 7 dell'ACHR prevedono il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona e le fondamentali misure di salvaguardia dalla detenzione arbitraria. Secondo i principi del Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria, la privazione della libertà è arbitraria, tra l'altro, quando "è chiaramente impossibile invocare una qualsiasi base legale che giustifichi la privazione della libertà"; quando la privazione della libertà risulta dall'esercizio dei diritti alla libera opinione ed espressione, di riunione ed associazione, così come da una serie di altri diritti fondamentali e libertà sancite nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e nell'ICCPR e infine quando la "totale o

147 Si veda il "Documento sulla XIV Riunione del Consiglio Ministeriale", Dichiarazione di Bruxelles sui Sistemi di Giustizia Penale, 2006.

parziale inosservanza delle norme internazionali relative al diritto ad un equo processo [...] è di una tale gravità da conferire alla privazione della libertà un carattere arbitrario”.<sup>148</sup> La privazione della libertà include, tra le varie forme di detenzione, il fermo di polizia, la custodia cautelare, l’incarcerazione dopo la condanna, gli arresti domiciliari, il ricovero coatto o l’invio in un istituto psichiatrico.

106. In conformità con la normativa internazionale, la detenzione deve essere autorizzata da un’autorità giudiziaria e chi si trova in stato di detenzione dovrebbe avere libero accesso alla consulenza legale e il diritto legalmente esercitabile di contestare la propria detenzione. Come ha evidenziato il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ciò vale per tutte le persone private della libertà mediante arresto o detenzione, indipendentemente dal fatto che la privazione della libertà si riferisca ad un procedimento penale o sia stata imposta per altri motivi come, tra i tanti, la malattia mentale, il vagabondaggio, la tossicodipendenza, gli scopi educativi o il controllo dell’immigrazione.<sup>149</sup> In generale, gli Stati partecipanti dovrebbero fare pieno uso di sanzioni alternative, mentre per reati minori il ricorso alla detenzione dovrebbe essere scoraggiato.
107. Gli appartenenti alle forze armate che si impegnano in attività di difesa dei propri diritti umani o di quelli di altri dovrebbero poi godere delle tutele fondamentali

148 Si vedano le informazioni sui metodi di lavoro in “Denunce individuali e appelli urgenti”, Gruppo di Lavoro sull’Attenzione Arbitraria <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>>. Per quanto riguarda la seconda categoria di casi, il Gruppo di Lavoro considera arbitraria la privazione della libertà quando “è dovuta all’esercizio dei diritti o delle libertà garantite dagli articoli 7,13,14,18,19,10 e 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e, nella misura in cui interessa gli Stati partecipanti, dagli articoli 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 e 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici”.

149 Si veda Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Commento Generale n. 8, Articolo 9, “Right to Liberty and Security of Persons”, 30 June 1982, par. 1. Il Comitato per i Diritti Umani sta attualmente elaborando un nuovo Commento Generale sull’Articolo 9. In base alla versione attuale, “gli esempi di privazione della libertà includono il fermo di polizia, la custodia cautelare, l’incarcerazione in seguito a condanna, gli arresti domiciliari, il ricovero coatto, il confinamento in un’area riservata di un aeroporto e includono inoltre il trasporto forzato.” Si veda la Bozza Commento Generale n. 35, UN Doc. CCPR/C/107/R.3, 28 gennaio 2013, par. 6. Come indicato nel Commento Generale n. 8, le garanzie dell’Articolo 9 si applicano anche alla cosiddetta detenzione preventiva, si veda par. 4.

contro la detenzione arbitraria.<sup>150</sup> I membri delle forze armate o dei servizi di polizia, accusati di reati disciplinari o penali per via delle loro attività a favore dei diritti umani, dovrebbero poter godere di processo equo e dell'opportunità di fare appello ad un organo indipendente. Non dovrebbero essere arrestati o detenuti senza poter ricorrere alla giustizia.

108. I difensori dei diritti umani detenuti arbitrariamente dovrebbero essere immediatamente rilasciati senza condizioni e dovrebbero ricevere un adeguato indennizzo. Gli Stati partecipanti dovrebbero applicare totalmente e con tempestività le sentenze dei tribunali internazionali, vale a dire quelle della Corte EDU, così come i pareri di organi quasi-giudiziali, quali il Gruppo di Lavoro sulla Detenzione Arbitraria delle Nazioni Unite e il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.
109. I difensori dei diritti umani privati della libertà hanno il diritto di essere trattati con umanità e con rispetto per la loro intrinseca dignità.<sup>151</sup> Ciò richiede che le condizioni negli istituti di detenzione siano tali da non sfociare in un trattamento inumano e degradante. I difensori dei diritti umani privati della libertà non devono essere oggetto di trattamento discriminatorio o di condizioni di detenzione che rappresentano una forma di punizione per il loro lavoro in favore dei diritti umani. Devono essere protetti con efficacia da pratiche di tortura e altri maltrattamenti così come da ogni potenziale abuso commesso da altri detenuti. Il trattamento dei difensori dei diritti umani privati della loro libertà dovrebbe essere pienamente in linea con gli standard delle Regole Minime per il Trattamento dei Detenuti e con il Testo Unico per la Protezione di tutte le Persone da ogni Forma di Detenzione o privazione della Libertà e con i Principi Fondamentali sul Trattamento dei Detenuti.<sup>152</sup>

150 Secondo la Raccomandazione CM/Rec(2010)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nessun membro delle forze armate dovrebbe essere privato delle sue libertà, eccetto nei casi previsti ai sensi dell'Articolo 5(1) della CEDU e secondo una procedura prescritta dalla legge. Se arrestati o detenuti, dovrebbero essere tempestivamente informati sulle ragioni dell'arresto o detenzione, su ogni accusa contro di loro e sui loro diritti procedurali. Inoltre i membri delle forze armate privati della libertà dovrebbero avere il diritto di presentare un ricorso affinché la legittimità della loro detenzione sia esaminata da un tribunale. Sanzioni disciplinari o misure che costituiscono una privazione della libertà ai sensi dell'Articolo 5(1) dovrebbero inoltre rispettare i requisiti di questo provvedimento (Appendice alla Raccomandazione, par. 22-27). In materia di procedimenti disciplinari, la Raccomandazione afferma che la disciplina militare dovrebbe essere caratterizzata da equità e che le garanzie procedurali dovrebbero essere assicurate. Solo i comportamenti che potrebbero costituire una minaccia alla disciplina militare, all'ordine, all'incolumità e alla sicurezza possono configurarsi come reato disciplinare. I membri delle forze armate accusati di reati disciplinari dovrebbero essere tempestivamente informati, in modo dettagliato, sulla natura delle accuse contro di loro; hanno diritto ad un equo processo (cui si applica l'Articolo 6 della CEDU sul diritto ad un equo processo) e dovrebbero potersi appellare ad un organo superiore e indipendente (si vedano parr. 17 e 21). Al fine di salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità delle autorità giudiziarie che agiscono nel procedimento penale contro membri delle forze armate, dovrebbe esserci inoltre una netta separazione tra le autorità responsabili dell'accusa e quelle che pronunciano la decisione della Corte (par. 29). Si veda la Raccomandazione CM/Rec(2010)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui diritti umani degli appartenenti alle forze armate, adottata il 24 febbraio 2010.

151 Si veda Articolo 10 dell'ICCPR.

152 "Regole Minime per il Trattamento dei Detenuti", adottate dal Primo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento del Reo, tenutasi a Ginevra nel 1955, ed approvate dal Consiglio Economico e Sociale con le sue risoluzioni 663 C (XIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977; e "Principi Fondamentali per il Trattamento dei Detenuti", adottati e proclamati dall'Assemblea Generale con risoluzione 45/111 del 14 dicembre 1990.

110. Per affrontare i problemi specifici che le donne difensori dei diritti umani potrebbero dover fronteggiare durante la detenzione, gli Stati partecipanti sono invitati ad adottare misure atte a proteggerle dalle violazioni di genere, fornendo servizi conformi alle Regole delle Nazioni Unite Relative al Trattamento delle Donne Detenute e alle Misure Non Detentive per le Donne Autrici di Reato (Regole di Bangkok).<sup>153</sup> Parimenti gli Stati partecipanti dovrebbero adottare misure atte a considerare le esigenze di altri gruppi di difensori dei diritti umani, sottoposti in maniera particolare al rischio di violenza e di altre forme di abuso.<sup>154</sup>

### Processo equo

111. In conformità con l'Articolo 14 dell'ICCPR, con l'Articolo 6 della CEDU e con l'Articolo 8 dell'ACHR, chiunque debba affrontare accuse penali ha diritto ad un processo equo e pubblico, davanti a un tribunale competente, indipendente e imparziale istituito dalla legge, insieme ad altri diritti in materia di equo processo. In particolare, ogni persona accusata di un reato ha il diritto di essere presunta innocente fino a prova contraria. Inoltre l'Articolo 14 dell'ICCPR prevede, tra l'altro, quanto segue: il diritto ad essere informato rapidamente e in maniera dettagliata sulla natura e la causa delle accuse, il diritto a disporre di tempo e mezzi adeguati per la preparazione della difesa, il diritto ad un avvocato di propria scelta, il diritto all'assistenza legale gratuita se richiesta, il diritto ad essere presente al processo, il diritto di chiamare ed esaminare i testimoni a proprio favore e il diritto a non essere costretto a testimoniare contro se stesso o a dichiararsi colpevole.<sup>155</sup>
112. I difensori dei diritti umani che devono affrontare un'accusa hanno diritto a tutte le garanzie di un processo equo in base al diritto internazionale per i diritti umani e ai pertinenti impegni in ambito OSCE.<sup>156</sup> Essi hanno diritto ad un rimedio efficace e ad un risarcimento adeguato, se il procedimento non ha soddisfatto uno qualsiasi dei requisiti di un giusto processo. In particolare, le denunce di confessione estorta sotto costrizione, tortura inclusa, che costituisce una palese violazione del diritto ad un equo processo, devono essere immediatamente investigate in modo efficace, indipendente e imparziale, mentre l'utilizzo di qualsiasi elemento probatorio,

153 "Regole delle Nazioni Unite Relative al Trattamento delle Donne Detenute e alle Misure Non Detentive per le Donne Autrici di Reato (Regole di Bangkok)", adottate dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/65/229 il 21 dicembre 2010.

154 Ciò comporta considerare, ad esempio, l'orientamento sessuale, l'identità e l'espressione di genere. Si veda ad esempio Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), "Manuale per i detenuti con Bisogni Speciali", 2009, <<http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf>>; per le raccomandazioni specifiche sulle persone LGBTI si vedano pp. 119-122.

155 Si veda Articolo 14(3).

156 Si veda ad esempio: Vienna 1989; Copenhagen 1990; Ljubljana 2005; e Helsinki 2008.

compresa la deposizione da parte di testimoni, ottenuto sotto tortura o a seguito di maltrattamento deve essere escluso dal giudice.<sup>157</sup>

113. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati membri ad assicurare che “le garanzie procedurali, anche in casi di reati contro i difensori dei diritti umani, siano conformi alla legislazione internazionale sui diritti umani al fine di escludere prove inaffidabili, indagini ingiustificate e ritardi procedurali e quindi per contribuire efficacemente alla rapida chiusura di tutti i casi infondati, dando la possibilità alle persone interessate di presentare reclami direttamente all'autorità competente”.<sup>158</sup>
114. In conformità con i loro impegni in ambito OSCE, gli Stati partecipanti dovrebbero inoltre rafforzare ulteriormente l'indipendenza della magistratura, per ridurre al minimo il rischio di azione giudiziaria motivata da fini politici o di giudizio alterato da influenze esterne alla Corte. In particolare gli Stati partecipanti dovrebbero consentire e incentivare la presenza di osservatori nel corso dei procedimenti giudiziari come meccanismo di monitoraggio dell'attuazione pratica del diritto ad un equo processo. A questo proposito, gli Stati partecipanti hanno deciso di accettare “come misura per accrescere la fiducia, la presenza in tribunale di osservatori inviati dagli Stati partecipanti, di rappresentanti di organizzazioni non governative e di altre persone interessate ai procedimenti.”<sup>159</sup> Inoltre hanno dichiarato che “resta inteso che i procedimenti si possono svolgere a porte chiuse solo nelle circostanze previste dalla legge e conformemente agli obblighi del diritto internazionale e agli impegni internazionali.”<sup>160</sup> Di conseguenza i giudici dovrebbero essere obbligati a rendere accessibili al pubblico i programmi di udienza e altri documenti, come le sentenze, così da garantire la trasparenza dei procedimenti.

### **C. Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione**

115. Gli Stati partecipanti hanno riconosciuto che il coinvolgimento attivo di persone, gruppi, organizzazioni e istituzioni è essenziale per garantire un progresso continuo per il raggiungimento dei loro obiettivi condivisi. Questi obiettivi includono il rafforzamento del rispetto e del godimento dei diritti umani e delle libertà

157 Da parte dei meccanismi internazionali per i diritti umani è stata espressa preoccupazione in una serie di casi in cui i difensori dei diritti umani sono stati presumibilmente sottoposti a tortura al fine di estorcere loro una confessione. Ad esempio, in seguito alla sua visita in Kirgizstan, il Relatore Speciale sulla Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti ha affermato che: “La decisione della Corte Suprema del 20 dicembre 2011, che ha confermato la condanna all'ergastolo all'illustre difensore dei diritti umani Azimjan Askarov e ad altri difensori coinvolti nei fatti violenti del giugno 2010, nonostante i rapporti sulla tortura subita in stato di detenzione e le affermazioni dei difensori che le confessioni erano state estorte con la forza, è un esempio dei maggiori fallimenti del più alto organo giudiziario rispetto a denunce di tortura e di maltrattamenti. La recente decisione della Corte Suprema del 9 dicembre 2011, che ha confermato la sentenza di assoluzione del tribunale di primo grado di quattro poliziotti incriminati per aver torturato la vittima, anche se esistevano agli atti prove mediche tangibili di brutali atti di tortura, è un altro esempio scoraggiante del fallimento dell'amministrazione della giustizia.” Si veda A/HRC/19/61/Add.2, 21 febbraio 2012, par. 49.

158 Si veda la Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, par. 11(c).

159 Copenhagen, 1990, par. 12.

160 Ibid.

fondamentali. Inoltre gli Stati partecipanti si sono impegnati a rispettare “il diritto dei loro cittadini di contribuire attivamente, da soli o in associazione con altri, alla promozione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali”,<sup>161</sup> e “il diritto di ogni persona, individualmente o in associazione con altri, di cercare, ricevere e diffondere liberamente opinioni e informazioni sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, incluso il diritto di divulgare e pubblicare tali opinioni ed informazioni.”<sup>162</sup>

116. La Dichiarazione delle Nazioni Unite ha anche ribadito, ad esempio, il diritto di ogni persona di comunicare con organizzazioni non governative o intergovernative (Articolo 5(c)) e di sollecitare, ricevere ed utilizzare, individualmente o in associazione con altri, le risorse allo scopo esplicito di promuovere e tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali attraverso mezzi pacifici (Articolo 13).
117. Nonostante queste dichiarazioni ed altri impegni, i difensori dei diritti umani continuano ad essere stigmatizzati in molti Paesi per via dell’esercizio di questi diritti e delle loro attività.<sup>163</sup> Il lavoro sui diritti umani è spesso presentato come lavoro politico o attività di opposizione politica perché frequentemente comporta critiche alle autorità e sfida le opinioni della maggioranza. Ciononostante, in conformità con gli standard internazionali, gli individui hanno il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici, avanzando tra l’altro, alle autorità critiche o proposte su come rafforzare la tutela dei diritti umani. Le attività rivolte ad influenzare l’opinione pubblica e il processo decisionale rappresentano un elemento importante del lavoro sui diritti umani e sono essenziali per il miglioramento del rispetto verso gli stessi. Pertanto il lavoro sui diritti umani non dovrebbe essere scambiato per attività politica di parte. Piuttosto gli Stati partecipanti dovrebbero riconoscere l’importanza e la legittimità del lavoro sui diritti umani.
118. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha espresso la preoccupazione che i difensori dei diritti umani siano spesso bollati come nemici dello Stato o come terroristi, nel tentativo di delegittimare il loro lavoro e le loro attività.<sup>164</sup> Tentativi comuni in questo senso, nella regione dell’OSCE, includono l’etichettare i difensori dei diritti umani come estremisti, traditori o spie, screditando il loro lavoro come attività mirata a rovesciare il governo o accusando i difensori dei diritti umani di essere loro stessi dei criminali.

161 Vienna 1989, “Questioni Relative alla Sicurezza in Europa: Principi”, par. 13(5).

162 Copenhagen 1990, par. (10.1).

163 Nel 2001, nella sua prima relazione all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l’allora Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i difensori dei diritti umani ha riferito che “Le campagne diffamatorie contro i difensori dei diritti umani sono diventate uno strumento sempre più in uso per screditare il loro lavoro.” Sostanzialmente non ci sono stati cambiamenti da allora, tuttavia sembra che i metodi utilizzati per screditare i difensori dei diritti umani siano diventati addirittura più sofisticati. Si veda il rapporto della Rappresentante Speciale del Segretario Generale sui difensori dei diritti umani, Hina Jilani, UN Doc. A/56/341, 10 settembre 2001, parr. 36-40.

164 Si veda il rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani A/HRC/25/55, 23 dicembre 2013, par. 86.

119. L'APCE ha espresso preoccupazione perché "i difensori affrontano campagne diffamatorie mirate a screditarli o vengono accusati di essere antipatriottici, traditori, 'spie', o 'estremisti' in una serie di Stati membri dell'organizzazione".<sup>165</sup> Inoltre, l'APCE ha invitato gli Stati membri a non pronunciare più accuse infondate sui difensori dei diritti umani, qualificandoli come "estremisti o agenti di potenze straniere".<sup>166</sup>
120. In un certo numero di Stati partecipanti all'OSCE, la stigmatizzazione e le campagne diffamatorie sembrano contribuire ad un più ampio modello di delegittimazione dei difensori dei diritti umani che ricevono fondi o eseguono il loro lavoro in maniera professionale, come se fossero spinti principalmente dalla prospettiva di guadagno piuttosto che da motivi legati alla causa dei diritti umani. Inoltre in alcuni tra gli Stati partecipanti, il lavoro sui diritti umani viene screditato dall'adozione di una legislazione che, ad esempio, presenta i difensori dei diritti umani che ricevono finanziamenti dall'estero come 'agenti stranieri'.<sup>167</sup> Tali leggi dovrebbero essere sottoposte a revisione di concerto con i difensori dei diritti umani e, se necessario, modificate o abrogate.
121. È stato riportato che i difensori dei diritti umani o le loro organizzazioni sono oggetto di campagne di diffamazione personale, orchestrate anche attraverso i media, così come di altre forme di stigmatizzazione volte a danneggiare la loro reputazione personale o la credibilità della loro organizzazione. Ad esempio, gli stereotipi di genere vengono regolarmente utilizzati per screditare le donne difensori dei diritti umani.<sup>168</sup> Come ha sottolineato il Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla questione della discriminazione contro le donne, nelle leggi e nella pratica, le donne che difendono i diritti umani si trovano a fronteggiare molestie, minacce

165 Si veda la Risoluzione APCE 1660 (2009) sulla situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa, adottata il 28 aprile 2009, par. 4.

166 Si veda la Risoluzione APCE 1891 (2012), adottata il 27 giugno 2012, par. 5.8.

167 Nel suo parere sulla legislazione russa relativa alle ONG, ad esempio, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha concluso che l'uso costante del termine "agente straniero" potrebbe comportare un'ulteriore stigmatizzazione e avere un "effetto intimidatorio" sulle attività della società civile: "l'uso del termine 68 agente straniero (inostranny agent) è fonte di particolare preoccupazione per le organizzazioni interessate all'attuazione della Legge sugli Agenti Stranieri, essendo questo solitamente associato nel contesto storico russo con la nozione di 68 spia straniera e/o di 68 traditore, motivo per cui contiene una connotazione di ostracismo o di stigma." Si veda il Parere del Commissario per i Diritti Umani sulla legislazione della Federazione Russa sulle organizzazioni non commerciali alla luce degli standard del Consiglio d'Europa, CommDH(2013)15, 15 luglio 2013, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2086667>>, par. 57 e 80. Per quanto riguarda la connotazione negativa del termine "agente straniero", si vedano anche Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) e Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (OSCE/ODIHR), Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, CDL-AD(2013)030, 16 October 2013, par. 47.

168 Nella Risoluzione 68/181, ad esempio, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha espresso la sua preoccupazione sull'impatto delle disuguaglianze storiche e strutturali che hanno anche portato a violazioni e abusi nei confronti delle donne difensori dei diritti umani e alla stigmatizzazione del loro lavoro "a causa di pratiche discriminatorie e di quelle norme o modelli sociali che contribuiscono a tollerare la violenza contro le donne o a perpetrare pratiche che implicano tale violenza", si veda UN Doc. A/RES/68/181, preambolo.

e attacchi sessisti online.<sup>169</sup> I giovani difensori dei diritti umani, inclusi i bambini, sono spesso rappresentati come troppo giovani per avere un'opinione e viene negato loro il diritto di esprimere il loro punto di vista. La denigrazione dei difensori dei diritti umani sulla base del loro orientamento sessuale effettivo o percepito, così come la divulgazione ai mass media di informazioni o dati sensibili personali in violazione del diritto alla privacy, pare essere un'altra tattica ricorrente usata per screditare i difensori dei diritti umani.

122. Il diritto alla privacy di cui all'Articolo 17 dell'ICCPR include anche la tutela da attacchi illeciti all'onore e alla reputazione.<sup>170</sup> Gli Stati Parte del Patto hanno pertanto l'obbligo di proteggere i difensori dei diritti umani da tali attacchi, sia che questi emanino dall'autorità statale che da persone fisiche o giuridiche, come ha sottolineato il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.<sup>171</sup> Tuttavia come evidenziato inoltre dal Comitato, seppur legittime per limitare la libertà di espressione al fine di tutelare il diritto di cui all'Articolo 17, tali restrizioni devono essere applicate con cautela.<sup>172</sup> In particolare devono essere assolutamente in linea con gli standard internazionali sulla libertà di espressione, per garantire che questo diritto non venga eccessivamente limitato. Inoltre non se ne deve abusare per privare qualcuno del diritto di difendere i diritti umani.

123. È stato riferito che, in un certo numero di Stati partecipanti, le campagne di diffamazione contro i difensori dei diritti umani vengono orchestrate direttamente dalle autorità o dai funzionari statali, oppure dai media pubblici. Sono inoltre spesso condotte da attori non statali, inclusi gruppi aggressivi nazionalisti, leader religiosi e istituzioni o società private.<sup>173</sup> Questi tentativi miranti a screditare i difensori dei diritti umani e il loro lavoro talvolta sono alimentati da dichiarazioni dispregiative o addirittura sobillatrici rese da funzionari statali o da personaggi politici sui media, a livello locale, regionale o nazionale.

124. I difensori dei diritti umani che appartengono o sono associati a gruppi che devono affrontare pregiudizi e intolleranza nella società (come quella basata su etnia, religione, "razza", cittadinanza, genere, disabilità o qualsiasi altro stato) rischiano in

169 Si veda la Relazione del Gruppo di Lavoro sulla discriminazione contro le donne nella legge e nella pratica, UN Doc. A/HRC/23/50, 19 aprile 2013, par. 66. Il Gruppo di Lavoro, ad esempio, ha riferito di una campagna anonima negativa che invitava allo stupro di massa di una donna difensore dei diritti umani, con un insulto razzista pubblicato sul suo profilo su Wikipedia.

170 A differenza dell'ICCPR, l'Articolo 8 della CEDU non si riferisce specificamente all'onore e alla reputazione, ma nella sua giurisprudenza la Corte Europea per i Diritti Umani ha dichiarato che, in determinate circostanze, il diritto alla tutela della reputazione della persona è contemplato nell'Articolo 8 del Patto come parte del diritto al rispetto della vita privata. Si veda la successiva sezione sul Diritto alla vita privata.

171 Si veda il Commento Generale sui Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 16, Articolo 17, "Diritto alla Privacy", 8 aprile 1988, par. 1 e 11.

172 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34 sull'Articolo 19, "Libertà di espressione", UN Doc. CCRP/C/GC/34, 12 settembre 2011, par. 28.

173 Ad esempio, come ha sottolineato il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, quei difensori che lavorano per i diritti umani delle persone LGBTI sono spesso oggetto di stigmatizzazione e di attacchi da parte, tra l'altro, di gruppi o capi religiosi e delle comunità e dei media. Si veda UN Doc. A/HRC/25/55, 23 dicembre 2013, par. 104.

modo particolare di essere oggetto di questi abusi. Internet e i social network vengono sempre più utilizzati per diffondere e alimentare l'odio verso i difensori dei diritti umani che appartengono o sono associati a questi gruppi. Inoltre le misure adottate per combattere i casi di incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza contro i difensori dei diritti umani spesso mancano di efficacia, se tali atti sono motivati dall'intolleranza nei confronti di un particolare gruppo sociale al quale il difensore dei diritti umani appartiene o è associato.

125. In generale la stigmatizzazione e le campagne diffamatorie creano un'atmosfera che incita ad attacchi verbali o fisici contro i difensori dei diritti umani e incoraggia le molestie e la persecuzione nei loro confronti, mettendone a rischio la sicurezza.
126. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati "a riconoscere pubblicamente il ruolo importante e legittimo dei difensori dei diritti umani nella promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto come componente essenziale per garantirne la protezione, includendo il rispetto per l'indipendenza delle loro organizzazioni ed evitando di stigmatizzare il loro lavoro".<sup>174</sup> Il Consiglio per i Diritti Umani ha invitato i leader di tutti i settori della società e di tutte le rispettive comunità, inclusi i leader politici, sociali e religiosi, così come i dirigenti del mondo degli affari e dei media, ad esprimere sostegno pubblico nei confronti del ruolo importante svolto dai difensori dei diritti umani e della legittimità del loro lavoro.<sup>175</sup>
127. Le manifestazioni da parte dello Stato o di attori non statali che raggiungono la soglia dell'incitamento all'odio basato su motivi di tipo nazionalistico, razziale o religioso e che costituiscono un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, devono essere proibite dalla legge, come previsto dall'Articolo 20 dell'ICCPR.<sup>176</sup> Come ha evidenziato il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, tali leggi devono essere interpretate con cura e applicate dalla magistratura, assicurandosi che non limitino forme legittime di espressione, in violazione dell'Articolo 19 dell'ICCPR.<sup>177</sup>

174 Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, preambolo.

175 Op. cit. A/HRC/RES/22/6, par. 18. Allo stesso modo, nella sua risoluzione sulle donne difensori dei diritti umani, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha invitato i leader militari a esprimere pubblicamente il loro sostegno nei confronti del ruolo svolto in particolare dalle donne che difendono i diritti umani (si veda A/RES/68/181, par. 15). Per quanto riguarda l'impatto di pregiudizi razzisti, sessisti o di altro tipo tra i rappresentanti delle autorità statali, incluse le forze dell'ordine e i magistrati, sulla volontà politica di indagare, perseguire e condannare i casi di minacce e violenza ai danni dei difensori dei diritti umani che lavorano sui diritti delle minoranze e sulle questioni di genere, si veda anche la sezione sulla "Criminalizzazione e applicazione arbitraria e malevola della legislazione" di cui sopra.

176 In conformità con i loro obblighi ai sensi dell'Articolo 20 dell'ICCPR, gli Stati partecipanti all' OSCE si sono impegnati ad adottare "misure efficaci, inclusa l'adozione (in accordo con i loro sistemi costituzionali e i loro obblighi internazionali) delle leggi necessarie per fornire protezione da qualsiasi atto che costituisca incitamento alla violenza contro persone o gruppi, basato sulla discriminazione nazionale, razziale, etnica, religiosa, sull'ostilità o sull'odio, incluso l'antisemitismo". Si veda Copenhagen 1990 par. (40.1) e anche Ginevra 1991.

177 Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, UN Doc. A/67/357, 7 settembre 2012, parr. 76 e 77.

128. Per combattere l'incitamento all'odio per motivi religiosi, razziali o nazionalistici, anche quando esso è diretto contro i difensori dei diritti umani, queste leggi dovrebbero essere integrate da apposite misure di sensibilizzazione e di potenziamento delle capacità di intervento autonomo, come raccomandato ad esempio nel Piano d'Azione Rabat sul divieto di ricorso all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.<sup>178</sup> Tali misure comprendono la formazione e la sensibilizzazione delle forze di sicurezza, degli agenti di polizia e dei soggetti coinvolti nell'amministrazione della giustizia, così come l'educazione e la formazione sui valori e principi dei diritti umani, anche nelle scuole.
129. Inoltre le autorità dovrebbero essere tenute ad utilizzare termini attualmente accettati e non stigmatizzanti in riferimento a certi gruppi emarginati per ragioni quali, ad esempio, l'origine etnica, la religione, la "razza", la nazionalità, il genere, la disabilità o qualsiasi altra condizione. A tal fine, le autorità statali dovrebbero consultarsi frequentemente con i difensori dei diritti umani in materia di terminologia corretta e libera da preconcetti, garantendo che tale terminologia venga utilizzata nelle esposizioni sia scritte che orali.
130. In linea con gli impegni OSCE che richiedono di assumere una posizione pubblica forte contro discorsi che incitano all'odio e altre manifestazioni di nazionalismo aggressivo, razzismo, sciovinismo, xenofobia, antisemitismo ed estremismo violento, oltre che in caso di discriminazione basata su una religione o un credo,<sup>179</sup> i funzionari statali e le istituzioni a livello nazionale, regionale e locale dovrebbero sconfessare pubblicamente tutte le manifestazioni contro i difensori dei diritti umani ogni volta che hanno luogo.
131. La stigmatizzazione conduce anche all'emarginazione. In generale essa pregiudica la credibilità sul lavoro per i diritti umani e, di conseguenza, prosciuga le risorse e il sostegno necessari perché questo lavoro abbia successo. Invece di stigmatizzare i difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero impegnarsi insieme a loro in maniera attiva e costruttiva, riconoscendo il valore e l'importanza del loro contributo. In considerazione del fatto che i membri e il personale delle NHRI sono anch'essi difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero, se necessario, rafforzare il loro mandato in conformità con i Principi di Parigi e permettere loro di contattare efficacemente gli altri difensori dei diritti umani per incoraggiarli all'impegno nei dibattiti pubblici. Dovrebbero inoltre tenere in debita considerazione le raccomandazioni e le osservazioni delle NHRI e di altri difensori dei diritti umani, anche se questi fossero critici nei confronti del governo.

<sup>178</sup> "Piano d'Azione Rabat sul divieto di ricorso all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza": conclusioni e raccomandazioni scaturite dai quattro gruppi di lavoro di esperti regionali organizzati dall'OHCHR nel 2011 e adottate dagli esperti a Rabat, Marocco, il 5 Ottobre 2012, <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf)>, pp. 7-8.

<sup>179</sup> Documento della Decima Riunione del Consiglio dei Ministri (Porto 2002), par. 8.

132. Sebbene il lavoro dei difensori dei diritti umani spesso comporti una critica nei confronti delle politiche e delle attività statali, i governi non dovrebbero interpretare tale critica in maniera negativa. “Il principio di dare spazio all’indipendenza del pensiero e al libero dibattito sulle politiche e sulle attività di un Governo è fondamentale ed è un metodo collaudato per creare un livello più elevato di tutela dei diritti umani. I difensori dei diritti umani possono assistere i governi nella promozione e nella tutela di tali diritti. Partecipando ai processi di consultazione essi possono svolgere un ruolo chiave, contribuendo a creare una legislazione adeguata e ad elaborare piani e strategie per i diritti umani a livello nazionale. Anche questo ruolo dovrebbe essere riconosciuto e sostenuto.”<sup>180</sup>

### III. UN AMBIENTE SICURO E FAVOREVOLE A SOSTEGNO DEL LAVORO SUI DIRITTI UMANI

#### D. Libertà di opinione, di espressione e di informazione

133. In aggiunta all’Articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR), una serie di trattati internazionali e regionali in materia sancisce il diritto alla libertà di opinione e di espressione, fra cui l’ICCPR,<sup>181</sup> la CEDU,<sup>182</sup> l’ACHR<sup>183</sup> e il FCNM<sup>184</sup>. Secondo la UDHR, “chiunque ha diritto alla libertà di opinione e di espressione; questo diritto comporta la libertà di avere opinioni senza alcuna ingerenza e di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee con ogni mezzo e senza limiti di frontiere.”
134. Gli Stati partecipanti si sono impegnati “a facilitare una più libera e ampia diffusione delle informazioni di qualsiasi genere, allo scopo di incoraggiare la cooperazione nel campo dell’informazione e lo scambio di informazioni con altri Paesi.”<sup>185</sup> Hanno inoltre ribadito che “tutti hanno diritto alla libertà di espressione incluso il diritto alla comunicazione. Tale diritto comprende la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni e idee senza interferenza dell’autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere.”<sup>186</sup> Il ruolo centrale della libertà di espressione è stato inoltre riaffermato come “un diritto umano fondamentale

180 Ensuring Protection - European Union Guidelines on Human Rights Defenders, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>>, par. 5. Queste Linee Guida vennero adottate inizialmente nel 2004 ed emendate nel 2008.

181 ICCPR, Articolo 19.

182 CEDU, Articolo 10.

183 Articolo 13, Convenzione Americana sui Diritti Umani. La Dichiarazione di Principi sulla Libertà di Espressione della Commissione Interamericana per i Diritti Umani approvata dalla Commissione nell’ottobre 2000 fornisce ulteriori chiarimenti sull’interpretazione dell’Articolo 13 della Convenzione Americana, si veda: <<http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26&IID=1>>.

184 FCNM, Articolo 7.

185 Helsinki 1975, “Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori”.

186 Copenhagen 1990, par. 9.1.

ed una componente di base di una società democratica.”<sup>187</sup> Gli Stati partecipanti hanno altresì riconosciuto l’importanza del libero flusso di informazioni, <sup>188</sup>così come l’importante ruolo dei media liberi.<sup>189</sup>

135. Come ha sottolineato il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, la libertà di opinione e di espressione, che include il diritto di cercare, ricevere e divulgare informazioni, è essenziale per ogni società e costituisce il fondamento di ogni Stato libero e democratico.<sup>190</sup> Inoltre il Comitato ha affermato che “la libertà di espressione è una condizione necessaria per la realizzazione dei principi di trasparenza e di affidabilità che sono, a loro volta, essenziali per la promozione e la tutela dei diritti umani.”<sup>191</sup> In altre parole, il godimento del diritto alla libertà di opinione e di espressione è indispensabile per i difensori dei diritti umani, al fine di poter svolgere le loro attività in materia di promozione e tutela. Di conseguenza l’Articolo 6 della Dichiarazione sui Difensori dei Diritti Umani delle Nazioni Unite riafferma il diritto dei singoli individui a conoscere, cercare, ottenere, ricevere e conservare informazioni sui diritti umani, pubblicare, trasmettere o diffondere liberamente opinioni, informazioni e conoscenze sui diritti umani, studiare, discutere, formare e sostenere opinioni sul rispetto dei diritti umani e, infine, richiamare l’attenzione dell’opinione pubblica sulle questioni relative ai diritti umani.

136. Tuttavia, nonostante l’esistenza di garanzie nella legislazione internazionale, il diritto dei difensori dei diritti umani alla libertà di opinione, espressione e informazione continua ad essere indebitamente limitato in una serie di Stati partecipanti all’OSCE. Nel 2007, l’Assemblea Parlamentare dell’OSCE ha esortato gli Stati partecipanti ad affrontare “le sfide rimaste, la mancanza di progresso e anche le battute d’arresto” per quanto riguarda, tra l’altro, il riconoscimento della libertà d’espressione, che è apparsa “sotto la minaccia di una serie di leggi eccessivamente restrittive e di politiche” che influenzano negativamente l’ambiente di lavoro dei difensori dei diritti umani.<sup>192</sup> Negli ultimi anni, la situazione non è sostanzialmente cambiata; anzi in alcune parti della regione sembra addirittura peggiorata. Le leggi che consentono limitazioni sproporzionate e irragionevoli per motivi di sicurezza nazionale (in particolare in relazione alla lotta contro il terrorismo), di salute e morale pubblica sono state ripetutamente segnalate come problematiche. Allo stesso modo, leggi generiche che possono essere applicate per limitare la libertà di espressione sono state indicate come motivo di preoccupazione in alcuni Stati. Analogamente in diversi Paesi, è stato impedito ai difensori dei diritti umani delle

187 Budapest 1991, Decisioni: VIII. La Dimensione Umana”, par. 34.

188 Istanbul 1999, “Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune”, par. 26.

189 Astana 2012, par. 6.

190 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34 sull’Articolo 19, par. 2.

191 Ibid. par. 3.

192 Risoluzione dell’Assemblea Parlamentare OSCE sul rafforzamento dell’impegno OSCE a favore dei difensori dei diritti umani e delle istituzioni nazionali per i diritti umani, par. 17, in “Dichiarazione di Kiev e Risoluzioni adottate alla Sedicesima Sessione Annuale”, Kiev, 5 - 9 luglio 2007, pp. 28-30, <<http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/250-kyiv-declaration-english/file>>.

persone LGBTI di condurre le loro attività in base all'esigenza di tutela della morale pubblica e della protezione dei minori.<sup>193</sup>

137. Gli Stati partecipanti dovrebbero rivedere i loro quadri normativi per garantirne la piena conformità con gli standard internazionali e con gli impegni OSCE sulla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di cercare, ricevere e divulgare informazioni. In particolare essi dovrebbero garantire che eventuali limitazioni a tali diritti rispettino rigorosamente i principi di legalità, necessità e proporzionalità. Così facendo, dovrebbero prestare particolare attenzione all'eliminazione delle disposizioni generiche e delle lacune che incidono sulla prevedibilità dell'applicazione della legge e che sono per questo motivo incompatibili con il principio di legalità. Analogamente le disposizioni, che consentono di limitare la libertà di opinione e d'espressione sulla base di motivi non riconosciuti dal diritto internazionale e che impongono limitazioni sproporzionate, dovrebbero essere tempestivamente modificate o abrogate.
138. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati ad "assicurare che la legislazione sviluppata per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico contenga disposizioni chiaramente definite, conformi alla legislazione internazionale per i diritti umani, includendo il principio di non-discriminazione e che tale legislazione non venga utilizzata per impedire o limitare l'esercizio di alcun diritto dell'uomo,

193 Si veda ad esempio la Relazione del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa in seguito alla sua visita in Azerbaijan dal 22 al 24 maggio 2013, CommDH(2013) 14, 6 agosto 2013. Nel suo parere sugli emendamenti legislativi nella Federazione Russa, il Commissario ha rilevato che il linguaggio usato nella Legge sul Tradimento è troppo vago e generico e per questo potrebbe prestarsi ad un'interpretazione selettiva e a restrizioni indebite all'esercizio del diritto alla libertà di espressione (si veda "Opinion of the Commissioner for Human Rights on the legislation of the Russian Federation on non-commercial organisations in light of Council of Europe standards", CommDH(2013) 15, 15 luglio 2013, par. 24). Inoltre il Commissario ha rilevato che "la nozione di 74 attività politica, così come definita nella Legge sugli Agenti Stranieri, l'uso del termine 74 agente straniero e la possibilità di applicare sanzioni penali per non conformità 'malevola' con la Legge interferiscono con il libero esercizio dei diritti di associazione e di espressione, come definito nella giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti Umani" (par. 82). Nelle sue Osservazioni conclusive sulla Federazione Russa del 2009, il Comitato per i Diritti Umani ha esortato lo Stato a rivedere la Legge Federale Contro le Attività Estremiste con l'obiettivo di rendere la definizione di 'attività estremista' più precisa in modo tale da escludere qualsiasi possibilità di applicazione arbitraria. Si veda UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 novembre 2009, par. 24. Nelle sue Osservazioni conclusive del 2012 sulla Turchia, il Comitato per i Diritti Umani ha espresso preoccupazione per la "vaghezza della definizione di atto terroristico" e per "il gran numero di casi nei quali i difensori dei diritti umani, avvocati, giornalisti e addirittura bambini, sono stati accusati in base alla Legge Antiterrorismo per aver espresso liberamente le loro opinioni e idee, in particolare nel contesto delle discussioni non violente sulla questione curda"; si veda UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, 13 novembre 2012, par. 16. Nel 2011, l'allora Commissario del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg ha pubblicato una relazione dettagliata sulla libertà di espressione e sulla libertà dei media in Turchia, nella quale ha esortato le autorità a rivedere e modificare tutta una serie di disposizioni, incluso il codice penale e la legislazione antiterrorismo, per prevenirne l'uso sproporzionato volto a limitare la libertà di espressione (si veda Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, sulla sua visita in Turchia, dal 27 al 29 aprile 2011", CommDH(2011)25, 12 luglio 2011). In materia di leggi per la tutela della morale pubblica e dei minori, il Comitato per i Diritti Umani, ad esempio, ha segnalato con preoccupazione nelle sue Osservazioni conclusive sulla Lituania, che "alcuni strumenti legali come la Legge per la Protezione dei Minori contro gli Effetti Dannosi dell'Informazione Pubblica (art. 7) possono essere applicati in maniera indebitamente restrittiva nei confronti della libertà di espressione garantita dal Patto e possono avere l'effetto di giustificare la discriminazione contro le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT)" Si veda CCPR/C/LTU/CO/3, 31 agosto 2012, par. 8.

incluso il diritto alla libertà di espressione”.<sup>194</sup> Inoltre le leggi che impongono restrizioni allo scopo di tutelare la morale pubblica, comprese quelle che limitano il diritto alla libertà di espressione, non devono violare il principio di non-discriminazione.<sup>195</sup> Di conseguenza, come ha sottolineato il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ogni limitazione di questo tipo deve essere interpretata alla luce dell’universalità dei diritti umani e del principio di non-discriminazione.<sup>196</sup>

139. In alcuni Stati partecipanti all’OSCE, le leggi sulla diffamazione pare vengano utilizzate per mettere a tacere e talvolta addirittura per imprigionare, i difensori dei diritti umani. Ci sono state segnalazioni di abuso delle leggi sulla diffamazione e di norme che mirano a proteggere l’onore e la reputazione della leadership politica al fine di soffocare la legittima espressione, anche online. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha osservato nella sua giurisprudenza che in situazioni di dibattito pubblico in una società democratica, in particolare nei media quando sono coinvolte personalità politiche, il valore attribuito dall’ICCPR alla libera espressione è particolarmente elevato.<sup>197</sup> Inoltre il Comitato ha dichiarato che “gli Stati devono prendere in considerazione la depenalizzazione della diffamazione e, in ogni caso, l’applicazione della legge penale deve essere presa in considerazione solo nei casi più gravi e la reclusione non è mai una pena adeguata”.<sup>198</sup> In effetti, come sottolinea il rappresentante OSCE per la Libertà dei Media, vi è pieno accordo tra le organizzazioni e le istituzioni internazionali che difendono la libertà di espressione, secondo cui il reato di diffamazione non è necessario per la protezione della reputazione e deve essere abolito per il suo effetto intimidatorio sulla libertà di espressione.<sup>199</sup> In accordo con il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione e con il Relatore Speciale dell’OAS sulla Libertà di espressione, il Rappresentante OSCE per la Libertà sui Media ha ripetutamente chiesto l’abolizione e la sostituzione delle

194 A/HRC/RES/22/6, par. 4.

195 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34 sull’Articolo 19, par. 26.

196 Ibid. par. 32.

197 Si vedano ad esempio i pareri del Comitato per i Diritti Umani nel caso *Bodrozic v. Serbia e Montenegro*, Comunicazione n. 1180/2003, ottobre 2005, par. 8, a cui si fa riferimento nella sezione Principi Generali di cui sopra.

198 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34 sull’Articolo 19, par. 47. Nelle sue Osservazioni Conclusive, il Comitato inoltre raccomanda sistematicamente che gli Stati Parti depenalizzino la diffamazione. Si veda ad esempio Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, “Osservazioni Conclusive sulla Repubblica Ceca”, UN Doc. CCPR/C/CZE/3, 22 agosto 2013, par. 21; “Osservazioni Conclusive sulla Turchia”, UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, 13 novembre 2012, par. 24; “Osservazioni Conclusive sulla Serbia”, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/2, 20 maggio 2011, par. 21; “Osservazioni Conclusive sull’Uzbekistan”, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 aprile 2010, par. 24; “Osservazioni Conclusive sulla Russia”, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 novembre 2009, par. 23. Si veda anche, ad esempio, la relazione del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa sulla sua visita in Azerbaijan, CommDH(2013)14, pp. 8-10.

199 Si veda ad esempio l’analisi giuridica dei disegni di legge in Lituania del Rappresentante dell’OSCE per la Libertà dei Mezzi d’Informazione, gennaio 2014, disponibile su: <<http://www.osce.org/fom/111060>>; e in Italia, novembre 2013, disponibile su: <<http://www.osce.org/fom/108108>>.

leggi penali sul reato di diffamazione, o la loro sostituzione, se necessario, con appropriate leggi civili sulla diffamazione.<sup>200</sup>

140. Leggi civili sulla diffamazione possono anche essere sfruttate e strumentalizzate per mettere a tacere i difensori dei diritti umani in casi di diffamazione, imponendo ad esempio multe sproporzionate.<sup>201</sup> In tale ottica, il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a garantire che “le multe per diffamazione siano limitate al fine di assicurare risarcimenti proporzionati al danno arrecato”.<sup>202</sup> Inoltre tali multe dovrebbero essere imposte solo dopo aver effettuato una valutazione individuale sulla gravità dell’atto diffamatorio e sulla situazione economica specifica dell’individuo, della testata o dell’organizzazione in questione, al fine di garantire che le sanzioni non ne mettano in pericolo il funzionamento né portino alla bancarotta. La sola minaccia di sanzioni eccessive può produrre un clima di autocensura e soffocare la libertà di espressione in genere.
141. Al momento di rivedere le leggi e gli emendamenti necessari per allinearli alle norme internazionali sui diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero consultarsi in modo efficace con tutte le parti interessate, compresa la società civile. Dovrebbero anche avvalersi della consulenza tecnica delle istituzioni internazionali competenti, incluso l’Ufficio del Rappresentante OSCE per la Libertà sui Media e la Commissione di Venezia, attuandone pienamente i pareri.
142. Chiunque sia detenuto per aver espresso opinioni o pareri, oppure sia sottoposto ad altre sanzioni sulla base di leggi che non soddisfino i severi requisiti delle norme internazionali sulla libertà di opinione e di espressione, dovrebbe essere immediatamente rilasciato, mentre qualsiasi altra sanzione correlata, applicata in precedenza (come multe o confisca di beni), dovrebbe essere revocata. Inoltre gli Stati partecipanti dovrebbero espressamente riconoscere e riaffermare il diritto dei difensori dei diritti umani di vagliare apertamente le politiche e le azioni pubbliche dello

200 International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, December 2002, <<http://www.osce.org/fom/39838>>. Si veda anche Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade, February 2010, <<http://www.osce.org/fom/41439>>. L’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE) ha anche invitato gli Stati membri dell’organizzazione a rivedere e, se necessario, a modificare le proprie leggi sulla diffamazione, con l’intento di rimuovere qualsiasi rischio di abuso o di accusa ingiustificata. Ha anche accolto con favore gli sforzi del Rappresentante dell’ OSCE per la Libertà dei Media a favore della depenalizzazione della diffamazione, si vedano la Risoluzione 1577 (2007) e la Raccomandazione 1814 (2007), Towards decriminalisation of defamation, adottata il 4 ottobre 2007.

201 Ad esempio, nelle sue “Osservazioni conclusive sulla Moldavia”, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sollevato preoccupazioni in merito ai “rapporti sull’uso delle leggi sulla diffamazione civile contro giornalisti indipendenti, da parte di gruppi di interesse e individui politicamente influenti. Rileva inoltre con preoccupazione le notizie relative al perseguimento delle emittenti televisive indipendenti”; si veda UN Doc. CCPR/C/MDA/CO/2, 4 novembre 2009, par. 21. Nelle sue “Osservazioni conclusive sul Tagikistan”, il Comitato ha anche espresso preoccupazione per il fatto che “azioni legali per diffamazione sono intraprese contro i media come mezzo di intimidazione” (segnalando apprezzamento per la rimozione degli articoli di diffamazione dal Codice penale, il Comitato esprimeva allo stesso tempo preoccupazione per l’esistenza di disposizioni penali in materia di diffamazione e insulti contro il Presidente e insulti contro rappresentanti del Governo), UN Doc. CCPR/C/TJK/CO/2, 22 agosto 2013, par. 22.

202 A/HRC/RES/22/6, par. 11(f).

Stato. Come ha sottolineato il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, opinioni dissenzianti possono essere espresse pacificamente.<sup>203</sup> Nella sua sentenza, la Corte EDU ha costantemente ribadito che la libertà di opinione e di espressione non solo protegge l'espressione di opinioni o idee che sono accolte favorevolmente, ma anche quelle che sono critiche, mentre limitazioni sono ammissibili solo in casi molto eccezionali.<sup>204</sup>

### **Accesso alle informazioni di interesse pubblico e informatori**

143. Conformemente all'Articolo 19, par. 2, dell'ICCPR, il diritto alla libertà di espressione comprende la "libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo, indipendentemente dalle frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso l'arte o qualsiasi altro mezzo di propria scelta." La facoltà di effettuare il monitoraggio dei diritti umani, incluso quello di processi e assemblee, è una conseguenza del diritto di cercare e diffondere informazioni.
144. Restrizioni eccessive all'accesso alle informazioni possono inibire le attività per i diritti umani in vari modi. Le restrizioni alla diffusione e all'accesso alle informazioni giustificate dalla protezione della salute o della morale pubblica possono impedire ai difensori dei diritti umani di svolgere attività di sensibilizzazione o fornire servizi ai loro clienti, ad esempio in materia di istruzione su salute materna e fecondità o altre misure per combattere la discriminazione di genere. La sicurezza nazionale viene spesso utilizzata per giustificare l'eccessiva segretezza delle informazioni. Ciò limita l'accesso dei difensori dei diritti umani e di altre parti a informazioni di pubblico interesse, creando un altro ostacolo per chi denuncia e per i giornalisti investigativi che cercano di portare alla luce la presunta corruzione e le violazioni dei diritti umani da parte di attori statali. Qualsiasi legge che limiti la libertà di cercare e diffondere informazioni al di là di quanto consentito dalle norme internazionali sui diritti umani e non rispetti i principi di legalità, necessità e proporzionalità dovrebbe essere prontamente abrogata o modificata.
145. Il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a garantire che "le informazioni detenute dalle autorità pubbliche siano divulgate in modo proattivo, incluse quelle riguardanti gravi violazioni dei diritti umani; inoltre che leggi e politiche, trasparenti e chiare, prevedano il diritto generale di richiedere e ricevere tali informazioni, per le quali dovrebbe essere assicurato l'accesso pubblico, salvo limitazioni minime e chiaramente definite".<sup>205</sup>

203 A/HRC/RES/22/6, par. 11 (i).

204 Si veda ad esempio la sentenza della Corte EDU nel caso Palomo Sánchez e altri c. Spagna, Istanza n. 28955/06, 28957/06, 28959/06 e 28964/06, 12 settembre 2011, nella quale si afferma: "La libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali della società democratica e una delle condizioni basilari per il suo progresso e per l'auto-realizzazione di ogni individuo. Fatto salvo il paragrafo 2 dell'Articolo 10, essa è applicabile non solo alle "informazioni" o alle "idee", accolte favorevolmente o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, turbano o disturbano. Questi sono i requisiti di pluralismo, tolleranza ed apertura senza i quali una 'società democratica' non potrebbe esistere" (par. 53).

205 A/HRC/RES/22/6, par. 11(e).

146. Dovrebbero essere attuate procedure chiare e trasparenti per evitare un'eccessiva classifica di segretezza dei documenti, scadenze esageratamente lunghe prima della de-classifica e limitazioni indebite dell'accesso agli archivi storici. La condivisione e la pubblicazione di informazioni o di ricerche accademiche, non altrimenti disponibili, non dovrebbero essere considerate divulgazione illecita di segreti di stato, anche quando tale ingresso nel pubblico dominio abbia comportato una violazione delle leggi sulla segretezza.
147. Gli Stati partecipanti dovrebbero adottare norme che garantiscano il libero accesso dei cittadini alle informazioni detenute dagli enti pubblici. Secondo il Relatore Speciale delle Nazioni Unite per la promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, "l'adozione di un quadro normativo nazionale che stabilisca oggettivamente il diritto di accesso alle informazioni detenute dagli enti pubblici nel modo più ampio possibile è fondamentale per dare attuazione, a livello nazionale, al diritto di accesso alle informazioni. La legislazione dovrebbe essere fondata sul principio della massima trasparenza".<sup>206</sup> I motivi per vietare la divulgazione dovrebbero essere definiti in modo chiaro e preciso; la mancata divulgazione di informazioni dovrebbe essere giustificata caso per caso, applicando eccezioni solo laddove il rischio di danni sostanziali agli interessi tutelati sia maggiore del generale interesse pubblico di accesso alle informazioni. Inoltre il quadro legislativo dovrebbe seguire il principio secondo cui le autorità pubbliche hanno generalmente l'obbligo di divulgare informazioni: un principio soggetto solo a limiti ragionevoli, anziché concedere l'accesso alle informazioni solo su richiesta.<sup>207</sup> Inoltre tutte le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale dovrebbero, tra le altre cose, pubblicare regolarmente e divulgare proattivamente i dati relativi alle loro attività, compresi bilanci e spese; anche le informazioni specifiche in materia di diritti umani dovrebbero essere facilmente accessibili e non solo su richiesta. Gli Stati partecipanti dovrebbero anche adottare misure legislative e di altro tipo per garantire che le informazioni detenute da attori non statali, come le società private, ma collegate a un interesse pubblico siano rese disponibili al pubblico o accessibili a seconda dei casi e soggette solo a limiti ragionevoli. L'APCE ha affermato che "le imprese commerciali, comprese le società private militari e di sicurezza, hanno la responsabilità di divulgare informazioni in merito a situazioni, attività o comportamenti che, realisticamente, potrebbero avere un impatto sui diritti umani".<sup>208</sup>

206 Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, UN Doc. A/68/362, 4 settembre 2013, par. 98.

207 Ibid. par. 76, che elenca i principi e le linee guida fondamentali per il disegno e l'attuazione delle leggi nazionali sull'accesso alle informazioni e par. 99. Si veda anche la risoluzione APCE 1954 (2013) citata qui di seguito, che evidenzia nel paragrafo 9 una serie di principi chiave che gli Stati dovrebbero considerare per modernizzare la legislazione e le pratiche in materia di accesso alle informazioni. Questi capisaldi si basano sui "Principi di Tshwane" (Principi globali sulla sicurezza nazionale e il diritto all'informazione), che sono stati adottati da una grande assemblea di operatori della sicurezza nazionale ed esperti provenienti da organizzazioni internazionali, dalla società civile e dal mondo accademico. L'APCE ha espresso il proprio sostegno a tali principi e ha invitato gli Stati membri del Consiglio d'Europa a tenerne conto quando si accingono a modernizzare legislazione e prassi in questo campo.

208 Risoluzione APCE 1954 (2013), "Sicurezza nazionale e accesso all'informazione", adottata il 2 ottobre 2013, par. 9.

148. Riguardo alle informazioni su gravi violazioni dei diritti umani, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha sottolineato che tali informazioni non devono essere oscurate per motivi di sicurezza nazionale. “Quando le limitazioni sono ritenute assolutamente necessarie, lo Stato ha l’onere della prova nel dimostrare che le eccezioni sono compatibili con la legge internazionale sui diritti umani. Le informazioni relative ad altre violazioni dei diritti umani devono essere soggette alla massima trasparenza e, in ogni caso, non possono essere trattenute per motivi di sicurezza nazionale così da impedirne la punibilità o privare una vittima dell’accesso a un rimedio efficace”.<sup>209</sup> Analogamente l’APCE ha ribadito che “le informazioni relative alla responsabilità degli agenti dello Stato che hanno commesso gravi violazioni dei diritti umani come omicidio, sparizione forzata, tortura o rapimento non possono essere mantenute segrete. Tali informazioni non dovrebbero essere sottratte al controllo giudiziario o parlamentare con il pretesto del “segreto di stato” e “le informazioni su gravi violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario non dovrebbero essere negate per motivi di sicurezza nazionale in nessuna circostanza”.<sup>210</sup>
149. L’APCE ha anche invitato gli Stati a rivedere la legislazione in materia di protezione degli informatori, notando tra le altre cose che questa dovrebbe essere ampia e fornire in particolare un’alternativa sicura al silenzio.<sup>211</sup> Analogamente il Rappresentante OSCE per la libertà sui media, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione e il Relatore Speciale dell’OAS sulla libertà di espressione hanno chiesto la protezione degli informatori contro sanzioni legali, amministrative o connesse all’impiego se agiscono in “buona fede” quando forniscono informazioni riguardanti violazioni della legge, illeciti da parte di enti pubblici, gravi minacce per la salute, la sicurezza e l’ambiente, o in merito a inosservanza dei diritti umani/del diritto umanitario.<sup>212</sup> Hanno poi affermato che il termine “informatore” include coloro che rilasciano informazioni riservate o segrete su tali questioni, nonostante siano soggetti a un obbligo, formale o di altro genere, di mantenere la riservatezza o il segreto. Pur sottolineando che dovrebbe essere garantita tale protezione ai funzionari governativi o a coloro che hanno legami con lo Stato e quindi l’obbligo legale di garantire la

209 A/68/362, par. 106.

210 Si veda la Risoluzione 1954 (2013), parr. 6 e 9.6.

211 APCE Risoluzione 1729 (2010), “Protezione degli ‘informatori’”, adottata il 29 aprile 2010, parr. 6.1 e 6.2. Secondo l’APCE, grazie a tale legislazione chiunque in buona fede ricorra ai canali di denuncia interna esistenti dovrebbe essere protetto da qualsiasi forma di ritorsione (compresi licenziamento ingiustificato, molestie o qualsiasi altro trattamento punitivo o discriminatorio). Laddove tali canali interni non esistano o non siano efficaci, è opportuno proteggere allo stesso modo pure gli informatori esterni, anche attraverso i media. Stabilendo principi che guidano il disegno e l’attuazione delle leggi nazionali sull’accesso alle informazioni, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha specificamente ricordato che le leggi nazionali sul diritto all’informazione dovrebbero fornire protezione agli informatori. Si veda A/68/362, par. 76 (i).

212 Si veda “Meccanismi internazionali per la promozione della libertà di espressione, dichiarazione congiunta del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione e di espressione, del Rappresentante OSCE per la libertà dei media e del Relatore speciale dell’OAS sulla libertà di espressione”, 6 dicembre 2004, <<http://www.osce.org/fom/38632>>.

riservatezza (cioè gli informatori), il Relatore speciale delle Nazioni Unite ha anche dichiarato che non dovrebbero essere soggetti a responsabilità legale (se non nel caso in cui pongano qualcuno in una situazione imminente di grave danno) altri soggetti, inclusi giornalisti e ulteriore personale dei media e rappresentanti della società civile che ricevano, siano in possesso o diffondano informazioni classificate perché ritengono che sia nell'interesse pubblico.<sup>213</sup>

150. Il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha riconosciuto che nuove forme di comunicazione, compresa la diffusione di informazioni online, possono essere strumenti importanti per i difensori dei diritti umani nella promozione e nella lotta per la protezione dei diritti stessi. Inoltre ha sottolineato che “l’accesso e l’uso delle tecnologie dell’informazione e dei media di propria scelta, tra cui radio, televisione e Internet, dovrebbero essere promossi e facilitati a livello nazionale, interstatale e internazionale, come parte integrante del godimento dei diritti fondamentali alla libertà di opinione e di espressione”.<sup>214</sup> Tuttavia è stato segnalato che alcuni siti web sono stati bloccati in alcuni Stati partecipanti, al fine di limitare la condivisione e l’accesso a informazioni percepite come critiche nei confronti delle autorità o considerate controverse e, ad esempio, definite rischiose per la salute pubblica. In alcuni Stati partecipanti, l’accesso ai siti web può essere parzialmente limitato o completamente bloccato, senza efficaci garanzie contro l’abuso di tali misure, compreso il controllo giudiziario indipendente e imparziale. Analogamente laddove tali salvaguardie non siano in vigore, le autorità possono spesso ottenere dai fornitori di servizi Internet dati di comunicazione e altre informazioni riguardanti, ad esempio, l’identità delle persone che pubblicano contenuti online. Tali informazioni possono quindi essere utilizzate per indurre queste persone al silenzio.
151. Dovrebbero essere adottate misure per impedire il ricorso ad attori non statali, compresi i fornitori di servizi Internet, per limitare le attività legittime di difesa dei diritti umani. Come regola di base, gli Stati partecipanti non dovrebbero richiedere agli intermediari Internet, come i provider dei servizi o le imprese dei social media, di rivelare a qualsiasi autorità pubblica l’identità di blogger o utenti. Quando viene accertato dalle autorità competenti che i contenuti pubblicati sono chiaramente esclusi dalla protezione delle norme internazionali sulla libertà di opinione e di espressione, ad esempio perché potrebbero costituire incitamento all’odio o alla violenza, le indagini e le possibili azioni legali a carico dei responsabili devono rispettare pienamente le norme internazionali sul giusto processo.

### **Libertà dei media**

152. Gli Stati partecipanti all’OSCE hanno ribadito “il diritto dei media di raccogliere, segnalare e diffondere informazioni, notizie e opinioni”, specificando che “qualsiasi

<sup>213</sup> A/68/362, parr. 68, 107 e 108. Si veda anche il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla protezione e promozione del diritto alla libertà di opinione e di espressione e del Relatore Speciale per la libertà di espressione della Commissione interamericana dei diritti umani, “Dichiarazione congiunta sui programmi di sorveglianza e loro impatto sulla libertà di espressione”, par. 15.

<sup>214</sup> A/HRC/RES/22/6, preambolo e par. 7.

limitazione nell'esercizio di questo diritto dovrà essere prescritta dalla legge e conforme agli standard internazionali". Essi riconoscono espressamente anche l'importanza fondamentale dell'indipendenza dei media "per una società libera e aperta e sistemi di Governo responsabili e [...] per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali".<sup>215</sup> Nel riaffermare anche l'importanza dei media indipendenti, si sono impegnati a prendere tutte le misure necessarie per garantire le condizioni di base affinché i media siano liberi e indipendenti.<sup>216</sup>

153. Per fare in modo che i media adempiano alle loro funzioni in una società democratica, l'ambiente in cui operano dovrebbe essere pluralistico e aperto al coinvolgimento di una serie di attori nei dibattiti pubblici e nell'informazione. In questo senso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto "che il giornalismo è in continua evoluzione e si sta attivando per includere input provenienti da istituzioni mediatiche, da privati e da una serie di organizzazioni che cercano, ricevono e distribuiscono informazioni e idee di ogni genere, sia online che offline, [...] contribuendo così ad alimentare un dibattito pubblico".<sup>217</sup> Analogamente il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che il "giornalismo è una funzione condivisa da una vasta gamma di attori, inclusi reporter e analisti professionisti, nonché blogger e altri che si impegnano in forme di auto-pubblicazione a stampa, su internet o altrove".<sup>218</sup> Al fine di salvaguardare e promuovere un maggiore rispetto dei diritti umani, l'ambiente dei media dovrebbe consentire ai difensori di tali diritti di accedere e partecipare a dibattiti pubblici, indipendentemente dal fatto che si tratti di giornalisti professionisti, oppure ad impegnarsi a segnalare problematiche relative ai diritti umani, contribuendo eventualmente ai relativi dibattiti pubblici. Ciò è importante anche al fine di rafforzare la legittimità e di conseguenza la tutela dei difensori dei diritti umani.

154. Le leggi, le politiche e le prassi riguardanti i media dovrebbero favorire un sistema mediatico aperto e pluralistico, che incoraggi la promozione dei diritti umani, sia accessibile e contribuisca alla tutela dei difensori dei diritti umani. Le organizzazioni dei media dovrebbero essere incoraggiate a sviluppare proprie linee guida, codici etici o altri standard e meccanismi di autoregolamentazione in tal senso.<sup>219</sup> E' generalmente riconosciuta "l'importanza di efficaci meccanismi di autoregolamentazione, come i Consigli della Stampa e i difensori civici", nonché la necessità

<sup>215</sup> Mosca 1991, par. 26. Nel 1997, gli Stati partecipanti hanno deciso di istituire l'Ufficio del Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media, riconoscendo la necessità di proteggere meglio la libertà di espressione e dei media, rafforzando dei principi e degli impegni OSCE in materia. Si veda la Decisione n. 193 del Consiglio Permanente, 5 novembre 1997, "Istituzione del Rappresentante OSCE per la Libertà dei Mezzi di Informazione, Mandato del Rappresentante OSCE per la Libertà dei Mezzi d'Informazione", Impegni: Libertà dei media, Libertà di espressione, Libertà di circolazione dell'informazione - 1975-2012, 2013, <<http://www.osce.org/fom/99565?download=true>>, p. 32.

<sup>216</sup> Istanbul 1999, "Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune", par. 26.

<sup>217</sup> Si veda la Risoluzione UNGA 68/163, "La sicurezza dei giornalisti e la questione dell'impunità", UN Doc. A/RES/68/163, adottata il 18 dicembre 2013, preambolo.

<sup>218</sup> Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 34 sull'Articolo 19, par. 44.

<sup>219</sup> 15th Central Asia Media Conference: Reflecting on OSCE media freedom commitments, Bishkek, Kirghistan, 27-28 June 2013, 15th Anniversary Declaration, para. 13, <<http://www.osce.org/fom/104110>>.

che tali meccanismi “siano istituiti attraverso un processo consultivo e inclusivo e (...) siano indipendenti da interessi di Governo”. Tali misure di autoregolamentazione dovrebbero riflettere la responsabilità dei media nel campo della protezione dei diritti umani e dei difensori di tali diritti.

155. Gli Stati partecipanti hanno l’obbligo di astenersi da qualsiasi censura diretta o indiretta dei media, compresi quelli online, o da altre forme di pressione intese a mettere a tacere i giornalisti che difendono i diritti umani, nonché quei soggetti che si impegnano a riferire su questioni relative ai diritti umani oppure a contribuire nei relativi dibattiti pubblici. Gli Stati dovrebbero anche creare le condizioni affinché attori privati, quali le influenti società dei media o altri gruppi potenti, non tentino di censurare o fare pressioni sui difensori dei diritti umani. Gli Stati partecipanti all’OSCE si sono impegnati a “compiere ulteriori sforzi per facilitare una più ampia e libera diffusione di ogni tipo di informazione, incoraggiare la cooperazione in questo campo e migliorare la condizioni di lavoro dei giornalisti”, riconoscendo tali azioni essenziali per la salvaguardia concreta della libertà di espressione e di informazione.<sup>220</sup> In particolare “ricordando che il perseguimento legittimo dell’attività professionale dei giornalisti non li avrebbe resi passibili di espulsione né penalizzati in altro modo [gli Stati si sono impegnati ad astenersi] dall’adottare misure restrittive, quali la revoca dell’accreditamento di un giornalista o l’espulsione a causa del contenuto della sua segnalazione o del suo mezzo d’informazione”.<sup>221</sup> Dovrebbero essere adottate anche misure adeguate per proteggere da indebite interferenze persone che non sono giornalisti professionisti, ma che contribuiscono a dibattiti pubblici, affinché questi possano esercitare il loro diritto alla libertà di opinione e di espressione nel segnalare problematiche relative ai diritti umani o nel partecipare ai relativi dibattiti pubblici.

156. Per il loro ruolo, gli Stati partecipanti dovrebbero “promuovere un ambiente sicuro e favorevole in cui i giornalisti possano svolgere il loro lavoro in modo indipendente e senza indebite interferenze, anche mediante: (a) misure legislative; (b) sensibilizzazione del sistema giudiziario, dei funzionari di polizia e dei militari, nonché dei giornalisti e della società civile, sugli obblighi internazionali in materia di diritti umani e di diritto umanitario e sugli impegni riguardanti la sicurezza dei giornalisti; (c) monitoraggio e segnalazione di aggressioni ai giornalisti; (d) condanna pubblica delle aggressioni; (e) impegno delle risorse necessarie per indagare e perseguire tali aggressioni”.<sup>222</sup> È particolarmente importante garantire ai giornalisti che contribuiscono alla protezione e al riconoscimento dei diritti umani protezione efficace dagli attacchi e da altri abusi eseguiti ad opera sia di attori statali che non statali, compresi i gruppi di estremisti violenti e la criminalità organizzata.

220 Vienna 1989, “Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori”, par. 34.

221 Ibid. par. 39.

222 A/RES/68/163, par. 6.

## E. Libertà di riunione pacifica

157. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha affermato che “organizzare riunioni pacifiche è uno strumento legittimo e potente per invocare cambiamenti democratici, maggiore rispetto dei diritti umani [...] e responsabilità per violazioni dei diritti umani e abusi”.<sup>223</sup> A tale riguardo ha sottolineato la massima importanza della capacità di organizzare riunioni pacifiche, ai fini del lavoro degli attori della società civile, compresi i difensori dei diritti umani, perché consentono loro di esprimere pubblicamente il loro messaggio e contribuire alla realizzazione del diritto o dei diritti che stanno difendendo.<sup>224</sup>
158. Il diritto alla libertà di riunione pacifica è sancito da una serie di strumenti internazionali sui diritti umani, tra cui l’Articolo 20 dell’UDHR, l’Articolo 21 dell’ICCPR, l’Articolo 11 della CEDU, l’Articolo 15 dell’ACHR e l’articolo 7 della FCNM. Anche la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani riafferma questo diritto e pone un accento particolare sulla sua importanza ai fini della promozione e della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale (Articolo 5).
159. L’articolo 21 dell’ICCPR stabilisce che all’esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica non possono essere imposte restrizioni diverse da quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica nell’interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza e dell’ordine pubblico, della protezione della salute o della morale pubblica, della tutela dei diritti e delle libertà altrui.<sup>225</sup> Tutte le limitazioni devono rispettare rigorosamente i principi di legalità, necessità e proporzionalità. Inoltre devono essere compatibili con altre norme fondamentali sui diritti umani, come il divieto di discriminazione e non devono essere applicate in modo da compromettere l’essenza del diritto alla libertà di riunione pacifica.<sup>226</sup> Come ribadito dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione, gli Stati dovrebbero fornire una spiegazione scritta dettagliata e

223 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 80. Nel formulare questa dichiarazione, il Relatore Speciale ha citato la “Primavera araba” e l’ “Occupy movement”.

224 Ibid. par. 43.

225 L’Articolo 11 della CEDU stabilisce che tale disposizione non impedisce che restrizioni legittime siano imposte all’esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell’amministrazione dello Stato. Tuttavia anche tali restrizioni dovranno essere necessarie, proporzionate e prescritte dalla legge. Perciò i difensori dei diritti umani che appartengono a questi gruppi dovrebbero godere anche del diritto di libertà di riunione senza limitazioni ingiustificate.

226 Si veda il Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 31, “La Natura degli Obblighi Legali Generali Imposti agli Stati Membri del Patto, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004, par. 6. Per quanto riguarda le restrizioni a protezione della morale, il Comitato per i Diritti umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che il concetto di morale deriva da molte tradizioni sociali, filosofiche e religiose. Pertanto i limiti imposti per proteggere la morale non devono basarsi su principi derivanti esclusivamente da una singola tradizione, ma essere compresi alla luce dell’universalità dei diritti umani e del principio di non-discriminazione. Si veda il Commento Generale n. 34 sull’Articolo 19, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011, par. 32. Si veda la sezione di cui sopra sui Principi generali - Legalità e proporzionalità dei limiti ai diritti fondamentali in merito all’attività sui diritti umani.

tempestiva che giustifichi l'imposizione di qualsiasi restrizione e garantire la possibilità di sottoporre tale restrizione a una verifica giuridica tempestiva, imparziale e indipendente.<sup>227</sup>

160. Gli impegni dell'OSCE prevedono che "tutti abbiano il diritto di riunione pacifica e di dimostrazione. Eventuali restrizioni imposte all'esercizio di tali diritti devono essere prescritte dalla legge e coerenti con gli standard internazionali".<sup>228</sup> Inoltre le Linee Guida sulla libertà di riunione pacifica dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia prevedono che "in quanto diritto fondamentale, la libertà di riunione pacifica dovrebbe, per quanto possibile, essere goduta senza regolamentazione".<sup>229</sup> È obbligo dello Stato facilitare e proteggere le riunioni pacifiche e garantire che tale libertà non sia soggetta a regolamenti burocratici ingiustificati.<sup>230</sup>
161. Nonostante queste e altre garanzie, i difensori dei diritti umani continuano ad affrontare impedimenti legali e amministrativi per il pieno riconoscimento di questo diritto in molti Stati partecipanti. Ad esempio in alcuni Stati partecipanti, la legislazione nazionale relativa alla libertà di riunione è di natura generale e manca di dichiarazioni chiare e complete dei principi e delle procedure che la ispirano. In pratica ciò comporta spesso interpretazioni e applicazioni arbitrarie ed eccessivamente restrittive delle disposizioni pertinenti. In alcuni Stati partecipanti, la legislazione nazionale relativa alla libertà di riunione conferisce esplicitamente alle autorità un potere eccessivo di regolamentazione delle assemblee, che si estende al loro contenuto, alle modalità, al tempo e al luogo di svolgimento, imponendo così responsabilità ampie e gravose agli organizzatori delle riunioni stesse. Inoltre le leggi nazionali in alcuni Stati partecipanti impongono che gli organizzatori di una riunione pacifica chiedano un'autorizzazione preventiva. Le sanzioni comminate per il mancato rispetto di tali regolamenti sono spesso sproporzionate e cercano di scoraggiare le persone dall'esercitare il loro diritto alla libertà di riunione pacifica.
162. **Quadro legislativo e amministrativo:** gli Stati partecipanti dovrebbero garantire la piena coerenza della legislazione e delle procedure relative alla libertà di riunione con le norme internazionali sui diritti umani e con gli impegni dell'OSCE. La legislazione nazionale in materia dovrebbe esprimere chiaramente i principi fondamentali che dovrebbero ispirare la tutela di questo diritto. Questi includono il principio secondo cui il diritto alla libertà di riunione pacifica è un diritto fondamentale e cruciale per una società democratica, l'atteggiamento favorevole verso lo svolgimento delle riunioni, l'obbligo positivo dello stato di facilitare e proteggere le riunioni pacifiche e i principi di legalità, proporzionalità, non discriminazione e buona amministrazione.<sup>231</sup> Le leggi e le pratiche che non sono conformi a questi principi

227 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 81(c).

228 Copenaghen 1990, par. 9(2).

229 OSCE/ODIHR e la Commissione di Venezia, Linee Guida sulla Libertà di Riunione Pacifica, 2ª edizione, (Varsavia/Strasburgo, 2010), par. 2.1.

230 Ibid. par. 2.2.

231 Ibid. par. 2.1-2.6.

e alle norme internazionali sui diritti umani dovrebbero essere prontamente modificate o abrogate.

163. Gli Stati partecipanti dovrebbero tenere consultazioni costruttive e non discriminatorie con la società civile, compresi i difensori dei diritti umani, e garantirne la partecipazione libera e attiva alla discussione delle iniziative legislative pertinenti. La partecipazione dei difensori dei diritti umani alle consultazioni dovrebbe essere organizzata il più presto possibile per far sì che il loro contributo possa essere pienamente valorizzato. Le autorità coinvolte nella stesura o nella revisione della legislazione pertinente e quelle coinvolte nella sua attuazione, tra cui le autorità nazionali, regionali e locali, le forze dell'ordine e la magistratura, sono incoraggiate ad applicare le Linee Guida sulla libertà di riunione pacifica dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia. Inoltre, come stabilito nelle Linee Guida, "le leggi nazionali dovrebbero anche essere redatte, interpretate e attuate in conformità con la giurisprudenza e le buone prassi internazionali e regionali".<sup>232</sup> Gli Stati partecipanti sono incoraggiati in quanto tali ad avvalersi della consulenza di organismi internazionali specializzati nella revisione legislativa, quali l'OSCE/ODIHR e la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, attuandone i pareri e le raccomandazioni, insieme a quelli di altri meccanismi relativi ai diritti umani, incluso il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e associazione e il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani.

164. **Applicazione delle normative legali e questioni procedurali:** gli Stati partecipanti dovrebbero promuovere attivamente il pieno godimento del diritto alla libertà di riunione pacifica da parte dei difensori dei diritti umani. Le assemblee dovrebbero essere presunte ammissibili, a meno che non costituiscano atti espressamente vietati dalla legge, che a sua volta deve essere pienamente conforme alla normativa internazionale. L'esercizio di questo diritto non dovrebbe essere soggetto ad autorizzazione preventiva da parte delle autorità. Viceversa, la notifica preventiva dell'assemblea dovrebbe essere sufficiente per consentire alle autorità "di preparare e prendere misure adeguate che potrebbero rendersi necessarie per garantire il mantenimento, la protezione e la promozione del diritto di riunione".<sup>233</sup> La procedura di notifica, se richiesta, dovrebbe essere semplice e rapida. Perché non diventi di fatto una procedura di autorizzazione, dovrebbe definire con precisione quando e come le autorità possono impedire che si verifichi una riunione. Se le autorità non presentano tempestivamente obiezioni alla notifica, gli organizzatori di una riunione pubblica dovrebbero poter procedere con le loro attività nei termini esposti nella notifica e senza restrizioni.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> Ibid. par. 12.

<sup>233</sup> OSCE/ODIHR e la Commissione di Venezia, "Joint opinion on the Draft Law on Peaceful Assemblies of the Kyrgyz Republic", CDL-AD (2010)050, par. 13.

<sup>234</sup> Linee Guida dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, par. 4.1.

165. In pratica tuttavia alcuni Stati partecipanti pongono considerevoli limitazioni al diritto alla libertà di riunione pacifica, applicando restrizioni ingiustificate e impiegando varie tattiche per ostacolarle. Di conseguenza i difensori dei diritti umani che cercano di organizzare riunioni pubbliche, marce e manifestazioni a favore della parità di diritti per gruppi minoritari o emarginati oppure per trasmettere messaggi critici nei confronti delle autorità, si sono spesso visti negare i permessi o è stato loro impedito in altro modo di organizzare tali eventi.<sup>235</sup> Restrizioni basate sui contenuti, imposte solo perché le assemblee riflettono punti di vista percepiti come controversi nella società o esprimono disapprovazione verso le autorità, sono incompatibili con le norme e i principi internazionali in materia.<sup>236</sup> Lo stesso vale per le limitazioni che non siano formalmente basate sui contenuti dell'assemblea, ma che siano imposte perché gli organizzatori sono considerati critici nei confronti delle autorità o associati a problemi controversi. Secondo gli standard internazionali sui diritti umani, le restrizioni sul contenuto di qualsiasi messaggio espresso durante un'assemblea dovrebbero essere ridotte al minimo ed imposte solo in caso di minaccia imminente di violenti disordini.<sup>237</sup>
166. Analogamente le restrizioni sul tempo, sul luogo e sulle modalità di una riunione pacifica dovrebbero essere applicate solo nel pieno rispetto delle norme internazionali e dei principi di legalità, necessità, proporzionalità e non discriminazione. Gli Stati partecipanti dovrebbero istituire meccanismi e procedure adeguati, valutando e affrontando anche i rischi per la sicurezza, affinché il diritto alla libertà di riunione pacifica possa essere effettivamente goduto. Prima di prendere una decisione definitiva su qualsiasi restrizione legittima a una riunione, le autorità dovrebbero informare gli organizzatori e dare loro l'opportunità di esprimersi al riguardo. Le autorità dovrebbero anche fornire alternative ragionevoli per assicurare che

235 Si veda ad esempio la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso di *Alekseyev c. Russia* (Istanze n. 4916/07, 25924/08 e 14599/09, 21 ottobre 2010) in merito al continuo divieto dell'LGBT Pride Marches di Mosca del 2006, 2007 e 2008. Le autorità avevano applicato il divieto disperdendo eventi non autorizzati e dichiarato colpevoli di reati amministrativi i partecipanti che avevano violato il divieto. Le autorità affermarono che il divieto era necessario a causa delle potenziali violazioni dell'ordine pubblico e violenze nei confronti dei partecipanti, oltre che per la tutela della moralità. Nella sua sentenza la Corte EDU ha ribadito che l'articolo 11 della CEDU protegge le dimostrazioni che possono infastidire o arrecare offesa alle persone contrarie alle idee o alle richieste che tali dimostrazioni cercano di promuovere. Inoltre ha dichiarato: "Se ogni probabilità di tensione e di scambio acceso tra gruppi avversi durante una dimostrazione dovesse giustificare il divieto, la società si troverebbe di fronte all'impossibilità di ascoltare opinioni diverse su qualsiasi questione che offenda la sensibilità d'opinione della maggioranza". Si veda anche la sentenza nel caso *Bczkowski e altri c. Polonia* (Istanza n. 1543/06, 3 maggio 2007), in cui la Corte ha stabilito che il divieto di un corteo LGBT Pride a Varsavia nel 2005, ha violato il diritto alla libertà di riunione, nonché il diritto a un rimedio e al divieto di discriminazione.

236 Si veda per esempio il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite "Osservazioni Conclusive sulla Bosnia Erzegovina", UN Doc. CCPR/C/BIH/CO/2, 13 novembre 2012, par. 19. Il Comitato ha espresso preoccupazione per la segnalazione di restrizioni messe in atto per le assemblee nella città di Prijedor nel maggio 2012, in cui il sindaco ha vietato le commemorazioni per il 20° anniversario delle atrocità di massa a Omarska. Il Comitato si è detto anche preoccupato perché annunci pubblici avrebbero indicato che l'eventuale mancato rispetto del divieto di utilizzare il termine "genocidio", in riferimento ai crimini commessi a Omarska, sarebbe stato perseguito. Il Comitato ha invitato lo Stato membro a rispettare i severi requisiti del Patto in materia di libertà di riunione e di espressione, indagando altresì sulla legalità dei divieti di effettuare commemorazioni nella città di Prijedor.

237 *Ibid.* par. 3.3.

una riunione pacifica sia tenuta a portata di “vista e di orecchio” del pubblico di riferimento.<sup>238</sup>

167. Tali alternative ragionevoli non vengono sempre garantite in alcuni Stati partecipanti, dove le autorità relegano le riunioni in località remote, difficili o impossibili da raggiungere con i mezzi pubblici, impedendo ai difensori dei diritti umani di esprimere le loro preoccupazioni al pubblico di riferimento. Le ragioni frequentemente citate per giustificare le restrizioni includono interruzioni del traffico pedonale e veicolare, di attività commerciali o di altre attività giornaliere. Va sottolineato che “l’ubicazione è uno degli aspetti chiave della libertà di riunione” e che i partecipanti alle assemblee pubbliche hanno il diritto come chiunque altro di utilizzare per un tempo ragionevole spazi pubblici centrali e accessibili, come parchi, piazze, strade, viali e marciapiedi.<sup>239</sup>
168. Tali pratiche volte a tenere le riunioni lontano dalla “vista e dalle orecchie” del pubblico di riferimento sono talvolta abbinata a tattiche per ostacolare l’esercizio e il pieno godimento del diritto alla libertà di riunione pacifica, incluso ma non limitato a, bloccare le vie di traffico per raggiungere il sito della riunione, arrestare, detenere o intimidire i partecipanti prima che possano giungervi o limitare l’accesso a Internet e ai servizi di telefonia mobile, che gli organizzatori e i partecipanti utilizzano per coordinarsi prima e durante la riunione. La partecipazione non deve essere ostacolata, né gli organizzatori devono essere scoraggiati dal tenere le loro riunioni.
169. L’applicazione generalizzata delle restrizioni legali alle riunioni: ad esempio il divieto di svolgimento per tutte le dimostrazioni in determinati orari, in particolari luoghi o spazi pubblici adatti per ospitarle, non supererebbe la verifica della proporzionalità, in quanto tali restrizioni non tengono conto delle circostanze di ogni singolo caso.<sup>240</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero quindi rimuovere tali divieti dalla legge e dalle prassi, tenendo in debita considerazione le circostanze specifiche di ciascuna riunione.
170. Ai sensi dell’Articolo 12, par. 2, della Dichiarazione sui Difensori dei Diritti Umani, gli Stati partecipanti “devono prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione, da parte delle autorità competenti, di chiunque, individualmente ed in associazione con altri, contro violenze, minacce, ritorsioni, discriminazioni vessatorie di fatto o di diritto, pressioni o altre azioni arbitrarie” conseguenti al legittimo esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica. Il diritto alla libertà di riunione pacifica su questioni percepite come una sfida ai valori tradizionali o miranti a contestare opinioni politiche estreme deve essere ugualmente tutelato. Tali riunioni includono, ma non si limitano a, manifestazioni per contrastare il razzismo, la xenofobia e l’intolleranza, ad esempio nei confronti di persone appartenenti a

238 A/HRC/23/39, par. 83(c).

239 “Opinion on the Act on the Regulation of Public Meetings, Marches, Rallies, Demonstrations and Assemblies” in Tunisia, OSCE/ODIHR, FOA-TUN/218/2012, par. 56.

240 Linee Guida dell’OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, par. 43.

minoranze nazionali, gruppi etnici o religiosi, Rom e Sinti, rifugiati e migranti e partecipanti a marce LGBTI. Come sottolineato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, “la capacità di tenere tali riunioni si è rivelata assolutamente cruciale per i gruppi maggiormente a rischio di violazioni e discriminazioni, consentendo di affrontare la loro situazione spesso disperata in modo valido”.<sup>241</sup> Inoltre va ribadito che individui e gruppi, comprese le associazioni registrate e non, possono godere ed esercitare questo diritto fondamentale e in questo dovrebbero essere tutelati dallo Stato. L’obbligo di garantire il diritto alla libertà di riunione pacifica si applica a ciascuno Stato partecipante nel suo complesso. Pertanto le autorità governative centrali devono garantire che quelle locali e di altro tipo ottemperino a tale obbligo e, nel caso degli Stati federali, che tutte le autorità federali siano vincolati ad esso.

171. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha sottolineato il ruolo importante delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, compresi Internet e i servizi di telefonia mobile, per consentire e facilitare il godimento della libertà di riunione e di associazione.<sup>242</sup> Inoltre il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato l’obbligo degli Stati “di rispettare e proteggere pienamente il diritto di tutti di riunirsi pacificamente e associarsi liberamente, online e offline [...]”.<sup>243</sup> In linea con questo impegno, gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che i difensori dei diritti umani possano utilizzare liberamente tali tecnologie come strumenti per organizzare assemblee, diffondere informazioni su eventi programmati e svolgere altre attività correlate. Le autorità dovrebbero cancellare pratiche e regolamenti che bloccano l’accesso e l’uso di questi strumenti da parte dei difensori dei diritti umani. Qualsiasi restrizione in merito dovrebbe essere vagliata da un tribunale competente.<sup>244</sup>

172. **Assemblee spontanee, simultanee e non notificate:** gli Stati partecipanti dovrebbero facilitare e garantire la protezione di vari tipi di riunione pacifica, comprese quelle spontanee e simultanee. Le riunioni spontanee sono spesso innescate da un evento e quindi, in tal caso, potrebbe non essere fattibile soddisfare il requisito di una notifica preventiva. Inoltre tali eventi sono spesso incontri senza pubblicità preliminare o invito e senza organizzatori identificabili: elementi che rendono impraticabile la notifica in anticipo. Ciononostante le riunioni spontanee di natura pacifica dovrebbero essere pienamente tutelate, riconosciute dalla legge e considerate “come un aspetto prevedibile (piuttosto che eccezionale) di una democrazia sana”.<sup>245</sup> Analogamente anche le riunioni simultanee dovrebbero essere consentite, protette e ospitate. “Se ciò non è possibile (a causa, ad esempio, della mancanza di spazio), le parti dovrebbero essere incoraggiate a impegnarsi in

241 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 80.

242 A/HRC/20/27, 21 maggio 2012, par. 32 e 84(k).

243 A/HRC/RES/24/5, 8 ottobre 2013.

244 A/HRC/23/39, par. 83(e).

245 Linee Guida dell’OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, par. 128.

un dialogo per trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente.”<sup>246</sup> Quando si verificano contro-dimostrazioni, le autorità dovrebbero prendere tutte le misure necessarie per garantire che le assemblee avvengano all’interno dei luoghi frequentati dal loro pubblico di riferimento. Tuttavia l’accento “dovrebbe essere posto sul dovere dello Stato di prevenire l’interruzione dell’evento principale nel luogo in cui sono organizzate le contro-dimostrazioni”.<sup>247</sup>

173. I difensori dei diritti umani che partecipano alle riunioni non notificate non dovrebbero essere soggetti a sanzioni penali o amministrative, che comportino multe o reclusione, unicamente per la loro partecipazione.<sup>248</sup> Le sanzioni per il mancato rispetto dei requisiti legali formali previsti per le riunioni dovrebbero essere proporzionate alla gravità del reato e applicate in modo non discriminatorio. La responsabilità per l’inosservanza di qualsiasi disposizione giuridica pertinente dovrebbe essere chiaramente stabilita. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che chiunque sia accusato di illeciti amministrativi o di altro genere, in relazione all’esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica, goda di tutte le tutele di un giusto processo, compreso l’accesso immediato ad un avvocato di sua scelta e la disponibilità di tempo adeguato per preparare la difesa. I difensori dei diritti umani che organizzano riunioni pacifiche non dovrebbero essere ritenuti responsabili per atti illeciti di altri partecipanti alla riunione, se non hanno causato o altrimenti partecipato a tali atti.

174. **Polizia e uso della forza:** i funzionari di polizia dovrebbero evitare l’uso della forza durante le riunioni o, laddove ciò non fosse fattibile, limitarne l’uso al minimo

<sup>246</sup> Ibid. par. 122.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> A/HRC/20/27, par. 29.

indispensabile.<sup>249</sup> La forza dovrebbe essere applicata solo nei confronti dei partecipanti che commettono violenze e dovrebbe essere rigorosamente proporzionata. Una riunione pacifica non si trasforma automaticamente in una non pacifica se un piccolo gruppo di partecipanti o non partecipanti o agenti provocatori, ricorre alla violenza.<sup>250</sup> I funzionari di polizia che controllano la riunione devono reagire a tali atti in modo mirato, senza compromettere l'esercizio del diritto alla libertà di riunione da parte dei partecipanti pacifici, ad esempio, disperdendo con la forza una riunione altrimenti pacifica.

175. L'UNGA e il Consiglio per i Diritti Umani hanno ripetutamente ribadito che nessuno dovrebbe subire un uso eccessivo e indiscriminato della forza nel contesto di proteste pacifiche.<sup>251</sup> In tutte le circostanze, le autorità di contrasto devono astenersi dall'uso eccessivo e indiscriminato della forza che non riesca a distinguere tra manifestanti pacifici, giornalisti che riferiscono l'evento, osservatori o spettatori e responsabili di atti di violenza. L'uso indiscriminato della forza, per esempio in reazione a sporadici episodi di violenza durante una riunione o atti violenti da parte di un piccolo gruppo di manifestanti, può portare ad un'escalation di tensioni e

249 Secondo il Codice di condotta delle Nazioni Unite per i funzionari di polizia, questi possono utilizzare la forza solo quando strettamente necessario e nei limiti richiesti per lo svolgimento delle loro funzioni. Ciò significa che l'uso della forza deve essere eccezionale e non deve in alcun caso andare al di là di quanto ragionevolmente necessario. Si veda "Codice di condotta dei funzionari di polizia" delle Nazioni Unite, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 34/169 del 17 dicembre 1979, Articolo 3. I Principi Fondamentali delle Nazioni Unite sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte dei funzionari di polizia (di seguito Principi Fondamentali delle Nazioni Unite) stabiliscono inoltre che i funzionari di polizia, nell'esercizio delle loro funzioni devono, per quanto possibile, applicare metodi non violenti prima di ricorrere all'uso della forza e che possono ricorrere ad essa solo se altri mezzi si dimostrano inefficaci. Quando l'uso legittimo della forza è inevitabile, i funzionari di polizia devono, tra le altre cose, utilizzare moderazione, ridurre al minimo il danno e garantire che venga prestata assistenza medica nel più breve tempo possibile, a qualsiasi persona ferita o colpita ("Principi Fondamentali delle Nazioni Unite sull'uso della forza e delle armi da fuoco da parte di funzionari di polizia", adottati dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e sul Trattamento del Reo, L'Avana, Cuba, dal 27 agosto al 7 settembre 1990, principi 4 e 5). Sebbene questi principi si applichino generalmente anche all'uso delle armi da fuoco, i Principi Fondamentali delle Nazioni Unite specificano altresì che l'uso di armi da fuoco contro le persone non dovrebbe mai essere consentito, tranne che per l'autodifesa o la difesa di altri, per proteggere la vita o per prevenire gravi danni fisici (principio 9). Per quanto riguarda l'uso eccessivo della forza, si veda anche ad esempio il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura, "Osservazioni conclusive sulla Grecia" (UN Doc. CAT/C/GRC/CO/5-6, 27 giugno 2012, par. 11) dove il Comitato ha espresso preoccupazione per le continue denunce di uso eccessivo della forza da parte dei funzionari di polizia, spesso legate alla sorveglianza delle manifestazioni e al controllo della folla. Il Comitato ha raccomandato allo Stato membro di intensificare gli sforzi per assicurare che queste accuse siano investigate tempestivamente e in modo imparziale e che i responsabili di tali violazioni siano perseguiti. Si vedano anche le "Osservazioni conclusive sul Canada" (UN Doc. CAT/C/CAN/CO/6, 25 giugno 2012, par. 22), in cui il Comitato ha espresso preoccupazione per le segnalazioni di uso eccessivo della forza da parte dei funzionari di polizia spesso legate al controllo della folla a livello federale e provinciale. Il Comitato ha raccomandato allo Stato membro di intensificare gli sforzi per assicurare che queste accuse siano investigate tempestivamente e in modo imparziale e che i responsabili di tali violazioni siano perseguiti.

250 Linee Guida dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, par. 164.

251 Si veda UNGA "Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti", UN Doc. A/RES/66/164, par. 6; UNGA "Risoluzione sulla protezione delle donne difensori dei diritti umani", UN Doc. A/RES/68/181, 18 dicembre 2013, par. 8; Consiglio dei Diritti Umani "Risoluzione sulla promozione e protezione dei diritti umani nel contesto delle proteste pacifiche", A/HRC/RES/19/35, adottata il 23 marzo 2012, par. 6; e il Consiglio dei Diritti umani "Risoluzione sulla tutela dei difensori dei diritti umani", A/HRC/RES/22/6, par. 6.

provocare ulteriori violenze. La negoziazione e/o la mediazione per ridurre i conflitti devono sempre avere la precedenza sull'uso della forza.<sup>252</sup> Per prevenire l'uso non necessario e sproporzionato della forza, la legislazione nazionale dovrebbe contenere regole chiare che stabiliscono le circostanze in cui è giustificato l'uso della forza, nonché il livello di forza accettabile per affrontare le varie minacce.<sup>253</sup> Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha inoltre raccomandato che gli Stati stabiliscano regole chiare sull'uso della forza nel contesto delle dimostrazioni.<sup>254</sup>

176. Tutte le denunce di uso eccessivo o indiscriminato della forza e di altre condotte inappropriate da parte dei funzionari delle forze dell'ordine, in relazione alla sorveglianza delle riunioni, devono essere efficacemente investigate e chiunque ne sia responsabile deve essere consegnato alla giustizia.<sup>255</sup> Non ci deve essere impunità per tali atti. Conformemente alla normativa sui diritti umani e agli impegni dell'OSCE, i Governi devono garantire che l'uso arbitrario o malevolo della forza e delle armi da fuoco da parte della polizia sia punito come reato penale in base alla legislazione nazionale.<sup>256</sup>

177. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a garantire, fra l'altro, una formazione adeguata delle forze dell'ordine, che includa la legislazione internazionale in materia di diritti umani.<sup>257</sup> Secondo i Principi Fondamentali delle Nazioni Unite, la formazione dei funzionari delle forze dell'ordine dovrebbe prestare particolare attenzione alle alternative all'uso della forza e delle armi da fuoco, includendo la soluzione pacifica dei conflitti, la comprensione del

252 Si vedano le Linee Guida dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, parr. 5.4 e 5.5, e per ulteriori dettagli pp. 75-89.

253 Ibid. par. 171.

254 Si veda ad esempio la relazione del Commissario sulla sua visita in Turchia, in cui raccomanda alle autorità di adottare regole più chiare sull'uso della forza nel contesto delle dimostrazioni (in particolare per quanto riguarda l'utilizzo di gas lacrimogeni e armi da fuoco) e che vengano fornite migliori garanzie contro i maltrattamenti e le violazioni del diritto alla libertà di riunione da parte dei funzionari di polizia. Si veda la Relazione di Nils Mui-nieks, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Turchia, dall'1 al 5 luglio 2013, CommDH(2013)24, 26 novembre 2013.

255 Ad esempio per indagare sulle accuse di uso eccessivo della forza durante le proteste, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha raccomandato alla Federazione Russa di "istituire un organismo indipendente con il potere di ricevere, indagare e giudicare tutte le denunce sull'uso eccessivo della forza e di altri abusi di potere da parte della polizia"; si vedano le "Osservazioni conclusive sulla Russia", UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 novembre 2009, par. 25. A seguito della sua visita in Georgia, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha raccomandato alle autorità di "prendere seriamente in considerazione l'istituzione di una commissione indipendente per indagare a fondo sugli eventi del 26 maggio 2011, in modo inclusivo, trasparente, partecipativo e con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, compresi i partiti politici di opposizione, le organizzazioni non governative, i sindacati, gli attivisti, i difensori dei diritti umani e i membri della società civile"; si veda la Relazione del Relatore Speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione, Maina Kiai, Addendum, Missione in Georgia, UN Doc. A/HRC/20/27/Add.2, 8 giugno 2012, par. 91 (e). Per maggiori dettagli sui requisiti per avere indagini efficaci, si veda la sezione su Impunità e rimedi efficaci di cui sopra.

256 Principi fondamentali delle Nazioni Unite, principio 7.

257 A/HRC/RES/19/35, par. 7.

comportamento della folla e i metodi di persuasione, negoziazione e mediazione, con lo scopo di limitare l'uso della forza e delle armi da fuoco.<sup>258</sup>

178. **Monitoraggio delle riunioni:** l'Assemblea Generale e il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite hanno riconosciuto il ruolo importante dei difensori dei diritti umani nel contesto delle proteste pacifiche.<sup>259</sup> I difensori dei diritti umani possono svolgere il loro ruolo in vari modi, in qualità di organizzatori o di partecipanti alle riunioni, ma anche in veste di osservatori, che riferiscono sulla conduzione delle assemblee, sulle operazioni di vigilanza e sulla loro conformità agli standard internazionali sui diritti umani. Il monitoraggio delle riunioni da parte dei difensori dei diritti umani può aiutare a valutare la gestione delle riunioni e delle operazioni di vigilanza. Ciò può anche contribuire a un dibattito pubblico informato sulle misure che potrebbero essere necessarie per affrontare le carenze relative al quadro giuridico delle riunioni, alle esigenze di formazione dei funzionari delle forze dell'ordine o per verificare la necessità di ulteriori risorse o attrezzature per la sorveglianza delle riunioni.<sup>260</sup>

179. Come ha sottolineato il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, il diritto alla riunione pacifica non riguarda solo l'organizzazione o la partecipazione a una riunione, ma protegge anche i diritti di coloro che ne eseguono il monitoraggio.<sup>261</sup> Ha quindi invitato gli Stati a garantire la protezione di coloro che osservano e segnalano violazioni e abusi nel contesto delle riunioni pacifiche.<sup>262</sup> Il Rappresentante Speciale del Segretario Generale sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha inoltre invitato gli Stati a consentire ai difensori dei diritti umani di operare liberamente nel contesto delle riunioni affinché possano svolgere il loro ruolo di monitoraggio.<sup>263</sup>

180. Gli Stati partecipanti dovrebbero sostenere attivamente e facilitare le iniziative dei difensori dei diritti umani che monitorano e riferiscono in modo indipendente sulle riunioni. Si raccomanda alle autorità di consultarsi con i supervisori delle riunioni, sia prima dello svolgimento (per preparare ad esempio le operazioni di vigilanza e svolgere valutazioni di rischio), sia al termine della riunione, per affrontare eventuali carenze identificate e garantire che qualsiasi comportamento scorretto durante la riunione, da parte di funzionari pubblici, sia affrontato in modo adeguato. Inoltre le autorità sono incoraggiate a collaborare, nell'ambito della formazione delle forze dell'ordine e di altri funzionari competenti, con i difensori dei diritti umani che effettuano il monitoraggio indipendente delle riunioni. Sono

258 Principi fondamentali delle Nazioni Unite, principio 20.

259 Si veda A/HRC/RES/226, par. 6; A/RES/68/181, par. 8; A/RES/66/164, par. 6.

260 Si vedano le Linee Guida dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, par. 5.9 e per ulteriori dettagli pp. 94-110.

261 Si veda A/HRC/20/27, Riepilogo.

262 A/HRC/20/27, par. 94.

263 Si veda la relazione del Rappresentante Speciale del Segretario Generale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, UN Doc. A/62/225, 13 agosto 2007, par. 101(f)(i).

inoltre spronate ad agevolare il monitoraggio internazionale delle riunioni da parte di organizzazioni come l'ODIHR.

181. Per aumentare la responsabilità pubblica sia da parte degli organizzatori delle riunioni che dei funzionari delle forze dell'ordine, gli Stati partecipanti dovrebbero garantire ai media pieno accesso alle riunioni per facilitare una copertura indipendente.<sup>264</sup> Come ha sottolineato il Rappresentante OSCE per la Libertà dei Media, “una libera informazione sulle manifestazioni fa parte del diritto alla libertà di riunione, poiché sono esse stesse espressione dell'esercizio della libertà di parola”.<sup>265</sup>

## **F. Libertà di associazione e diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG**

182. Secondo l'Articolo 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, “Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifica” e “Nessuno può essere costretto a far parte di un'associazione”. L'Articolo 22, par. 1, dell'ICCPR stabilisce che “Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi”. L'Articolo 11, par. 1, della CEDU contiene una disposizione simile, secondo cui “Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi”. L'Articolo 8 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) garantisce inoltre il diritto di tutte le persone di formare sindacati e aderirvi, al fine di promuovere e proteggere i loro interessi economici e sociali. Secondo l'Articolo 16 dell'ACHR, ognuno ha il diritto di associarsi liberamente “per finalità ideologiche, religiose, politiche, economiche, lavorative, sociali, culturali, sportive o altre”. L'Articolo 7 della Convenzione-quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali prevede il diritto alla libertà di associazione delle persone appartenenti a una minoranza nazionale. L'Articolo 17, par. 2, della Convenzione-quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali stabilisce inoltre che le Parti del trattato si impegnano “a non ostacolare il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare ai lavori delle organizzazioni non governative, in ambito sia nazionale che internazionale”. L'Articolo 5 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani ribadisce che, allo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, tutti hanno il diritto di costituire, aderire e partecipare a organizzazioni non-governative, associazioni o gruppi.

183. Nessuna restrizione può essere posta all'esercizio del diritto alla libertà di associazione se non quelle prescritte dalla legge, che hanno un fine legittimo e sono necessarie in una società democratica. Come previsto dal diritto internazionale, solo i

264 Ibid. par. 101(f)(ii).

265 Relazione speciale del Rappresentante OSCE per la Libertà dei Media “Handling of the media during political demonstrations, Observations and Recommendations”, 21 giugno 2007, <<http://www.osce.org/fom/25744>>. Per maggiori dettagli sul ruolo dei media nel monitoraggio delle riunioni, si vedano anche le Linee Guida dell' OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia, pp. 97-100.

seguenti motivi sono ammissibili ai fini della limitazione del diritto alla libertà di associazione: interessi di sicurezza nazionale, protezione della sicurezza pubblica, della salute o della morale pubblica, prevenzione del disordine o del crimine, protezione dei diritti e delle libertà altrui. Qualsiasi limitazione all'esercizio di questo diritto fondamentale deve soddisfare rigorosamente le norme e gli standard internazionali ed essere in linea con i principi di non discriminazione e proporzionalità. Inoltre il Relatore Speciale sui diritti alla libertà di riunione e di associazione ha raccomandato che gli Stati forniscano una spiegazione scritta dettagliata e tempestiva, per l'imposizione di qualsiasi restrizione e assicurino la possibilità di impugnarla dinanzi a un tribunale competente e indipendente.<sup>266</sup>

184. L'Articolo 22 dell'ICCPR e l'Articolo 11 della CEDU stabiliscono espressamente che quanto disposto in essi non impedisce l'imposizione di restrizioni legali all'esercizio della libertà di associazione ai membri delle forze armate e della polizia. Sebbene alcune restrizioni ai membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato possono essere giustificate quando l'esercizio di tale diritto è in conflitto con i loro doveri pubblici e/o quando mette a repentaglio la loro neutralità politica, tali restrizioni devono comunque essere in linea con i principi di legalità, necessità e proporzionalità. Questo per salvaguardare il loro diritto di associarsi liberamente con altri, anche allo scopo di difendere i diritti umani. Quando sono difensori dei diritti umani, i membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione statale hanno anche il diritto di organizzarsi in associazioni per perseguire collettivamente, promuovere e difendere i loro interessi comuni. Laddove tali diritti siano soggetti a limitazioni, i motivi di tali limitazioni dovrebbero essere periodicamente rivisti, come raccomandato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, al fine di revocare le restrizioni qualora non sussista più una giustificazione valida.<sup>267</sup>

185. Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno riaffermato che "il diritto di associazione sarà garantito "e si sono impegnati ad "assicurare che ad ognuno sia consentito di esercitare il diritto di associazione, ivi compreso il diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle organizzazioni non governative che si adoperano per promuovere e tutelare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, inclusi i sindacati e i gruppi di vigilanza sui diritti dell'uomo".<sup>268</sup> Gli Stati partecipanti riconoscono come ONG "quelle che si dichiarano tali"<sup>269</sup> e le considerano "parte integrante di una solida società civile [...essendosi impegnati...] a potenziare la

<sup>266</sup> A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 81.

<sup>267</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e memorandum esplicativo sui diritti umani dei membri delle forze armate, 24 febbraio 2010, par. 53-57, <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/publications/cmrec\\_2010\\_4en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/publications/cmrec_2010_4en.pdf)>. Si veda anche la Raccomandazione 1572 (2002) dell'APCE sul diritto di associazione per gli appartenenti al personale in servizio permanente nelle Forze Armate, 3 settembre 2002, <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/taoz/erec1572.htm>>.

<sup>268</sup> Copenaghen 1990, par. 9.3 e 10.3.

<sup>269</sup> Mosca 1991, par. 43.

capacità delle ONG di contribuire pienamente all'ulteriore sviluppo della società civile e al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".<sup>270</sup>

186. La libertà di associazione è un diritto fondamentale ossia "un prerequisito essenziale per altre libertà fondamentali" ed è "strettamente interconnesso alla libertà di espressione e riunione, così come altri diritti umani [...]".<sup>271</sup> La libertà di associazione è parte integrante della difesa dei diritti umani. Ciò è sottolineato dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, che prevede nelle varie disposizioni il loro diritto di impegnarsi in attività, sia individualmente che in associazione con altri (Articoli 5-9, 11-13 e 17).
187. Nonostante queste e altre garanzie, in molti Stati partecipanti, i difensori dei diritti umani continuano ad affrontare ostacoli legali e amministrativi alla piena realizzazione del loro diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG o ad altre associazioni. Le leggi nazionali che regolano la formazione, il funzionamento e il finanziamento delle associazioni sono spesso poco chiare o eccessivamente restrittive e quindi incompatibili con gli standard internazionali. Il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha osservato nella sua relazione del 2012 "che i recenti sviluppi legislativi in vari Paesi stanno ulteriormente limitando il diritto di associarsi liberamente".<sup>272</sup> Tali leggi sono spesso adottate senza consultazioni con la società civile, mentre le revisioni legislative condotte da esperti internazionali sulla compatibilità con la normativa sui diritti umani, così come le successive raccomandazioni agli Stati, sono spesso lasciate inattuare.
188. È stato riferito che in diversi Stati, pesanti ostacoli amministrativi impediscono ulteriormente ai difensori dei diritti umani di esercitare efficacemente il diritto alla libertà di associazione. In alcuni Stati partecipanti, le associazioni non sono considerate legali se non sono registrate. Allo stesso tempo, procedure burocratiche lunghe e onerose, spesso anche applicate in modo arbitrario, complicano notevolmente l'iter di registrazione. In molti casi, gli ostacoli burocratici alla registrazione si uniscono, una volta avvenuta la registrazione, all'eccessivo obbligo di comunicazione e ad altri requisiti a carico delle ONG oltre a controlli arbitrari, che includono ispezioni finanziarie e fiscali. Tali procedure e pratiche spesso mirano a creare o a determinare ingerenze statali nell'organizzazione interna delle ONG, nelle loro attività e nell'indipendenza del loro processo decisionale. Esse tentano di minare l'operato legittimo delle ONG ed esercitano pressioni sui difensori dei diritti umani.

270 Istanbul 1999, "Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune", par. 27.

271 Commissione di Venezia, "Opinion on the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organizations of the Republic of Azerbaijan", CDL-AD (2011)035, par. 45; Commissione di Venezia e ODIHR, "Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic", CDL-AD(2013)030, par. 14.

272 A/67/292, 10 agosto 2012, par. 40.

## Leggi, procedure amministrative e requisiti che regolano il funzionamento delle ONG

189. Gli Stati partecipanti dovrebbero prevedere un quadro giuridico favorevole per assicurare ai difensori dei diritti umani il libero esercizio del loro diritto di associazione, incluso il diritto di costituire, aderire e partecipare a tutti gli effetti alle ONG con l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali. Tali leggi devono essere chiare, precise e rispettare rigorosamente gli standard internazionali sui diritti umani. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato la massima importanza della coerenza della legislazione nazionale con lo Statuto delle Nazioni Unite e con la legislazione internazionale sui diritti umani. Ha esortato gli Stati "a creare e mantenere, nella legge e nella pratica, un ambiente sicuro e favorevole in cui la società civile possa operare senza ostacoli e in modo sicuro".<sup>273</sup>
190. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che il diritto di associarsi liberamente sia rispettato senza discriminazioni. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha invitato gli Stati a garantire che tale diritto sia "goduto da tutti, da qualsiasi ente ufficiale o non ufficiale, dalle donne, dalle vittime di discriminazione a causa del loro orientamento sessuale e identità di genere, dai giovani, dalle persone appartenenti a minoranze, dai popoli indigeni, dagli apolidi, rifugiati o migranti e dai membri di gruppi religiosi, nonché dagli attivisti che sostengono diritti economici, sociali e culturali".<sup>274</sup>
191. Come ha osservato il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, le leggi che impongono "restrizioni di vasta portata sulla capacità delle organizzazioni di svolgere le loro attività senza interferenze" o minare "il funzionamento indipendente di una società civile sana" dovrebbero essere modificate o abrogate.<sup>275</sup> Qualsiasi iniziativa legislativa a tal fine dovrebbe essere oggetto di una consultazione aperta e trasparente con la società civile. Le consultazioni dovrebbero precocemente, se possibile prima della stesura iniziale, e dovrebbero essere aperte alle ONG senza discriminazioni per il loro collegamento con gruppi particolari o per la natura dei diritti difesi.
192. Per garantire la compatibilità con gli standard sui diritti umani delle leggi nazionali che disciplinano le ONG e altre associazioni, gli Stati partecipanti sono incoraggiati ad avvalersi dell'esperienza di organismi internazionali specializzati nella revisione legislativa, come l'OSCE/ODIHR e la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. Essi sono spronati a prendere in considerazione le opinioni e ad attuare le raccomandazioni formulate da questi e altri meccanismi per i diritti umani, compreso il Relatore Speciale delle Nazioni Unite per il diritto alla libertà di riunione pacifica e

<sup>273</sup> A/HRC/RES/22/6, adottata il 21 marzo 2013, par. 2; e A/HRC/RES/24/21, adottata il 27 settembre 2013, par. 2.

<sup>274</sup> A/68/299, 7 agosto 2013, par. 58 (b).

<sup>275</sup> A/64/226, 4 agosto 2009, parr. 53 e 54.

associazione e il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani.

193. Gli Stati partecipanti devono rispettare e proteggere pienamente i diritti di tutte le persone di associarsi liberamente online.<sup>276</sup> Come dichiarato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il diritto alla libertà di associazione, oltre che alla libertà di espressione e alla libertà di riunione pacifica, "è essenziale per la partecipazione delle persone al dibattito pubblico e per il loro esercizio della cittadinanza democratica, e deve essere perciò garantito [...] (senza alcuna distinzione tra online e offline)".<sup>277</sup> Le leggi che regolano l'accesso e l'uso delle informazioni e della tecnologia delle comunicazioni (mezzi attraverso i quali può essere esercitata la libertà di associazione) dovrebbero anche prevedere il libero esercizio del diritto di associazione. Qualsiasi limitazione imposta al diritto di associarsi liberamente online deve rispettare rigorosamente gli standard internazionali sui diritti umani.

### **Per quanto riguarda la registrazione delle ONG:**

194. Le ONG dovrebbero poter esistere e svolgere le loro attività senza doversi registrare.<sup>278</sup> In linea con gli impegni OSCE, gli Stati partecipanti devono riconoscere come ONG tutte le associazioni che si dichiarano tali, sulla base delle procedure nazionali.<sup>279</sup> Le procedure nazionali devono anche essere conformi alle norme internazionali sui diritti umani e agli impegni OSCE.

195. In un certo numero di Stati partecipanti, tuttavia, le ONG devono essere formalmente registrate da un organo statale e ottenere un'autorizzazione per svolgere la loro attività. Inoltre, in alcuni Stati partecipanti, le procedure di registrazione sono lunghe, costose e applicate in modo arbitrario e discriminatorio. L'imposizione di eccessivi requisiti di documentazione e vari passaggi burocratici portano a ritardi nel processo di registrazione o addirittura impediscono alle associazioni di registrarsi.<sup>280</sup>

196. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha evidenziato come la criminalizzazione delle attività svolte da gruppi non registrati sia uno dei maggiori rischi a cui si va incontro.<sup>281</sup> In alcuni Stati partecipanti, il coinvolgimento in attività sui diritti umani, in associazione con altri e senza registrazione, è considerato un reato penale o amministrativo. Alcuni

<sup>276</sup> A/HRC/RES/24/21, adottata il 27 settembre 2013, par. 1.

<sup>277</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, "Declaration on the protection of freedom of expression and freedom of assembly and association with regard to privately operated Internet platforms and online service providers" 7 December 2011, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1883671>>, par. 1.

<sup>278</sup> Si veda il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, UN Doc. A/59/401, 1 ottobre 2004, par. 82 (a). Si veda anche il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 82 (a).

<sup>279</sup> Mosca 1991, par. 43.

<sup>280</sup> A/64/226, 4 agosto 2009, parr. 70 e 71.

<sup>281</sup> Ibid.

difensori dei diritti umani sono stati incarcerati per questo o costretti a lasciare i loro Paesi per cercare protezione internazionale. Dovrebbero essere prontamente abolite, perché violano le garanzie internazionali fondamentali sui diritti umani, le leggi, i regolamenti e le pratiche che criminalizzano direttamente o indirettamente l'attività sui diritti umani non registrata formalmente.<sup>282</sup>

197. La registrazione non dovrebbe essere obbligatoria, tuttavia le ONG e le altre associazioni hanno il diritto di registrarsi come entità legali al fine, ad esempio, di beneficiare di un sostegno statale aggiuntivo e di sussidi disponibili solo per le entità legalmente riconosciute. Spetta alla ONG o all'associazione in questione decidere se desidera registrarsi per accedere a tali benefici. Laddove le leggi nazionali prevedano forme diverse di entità legalmente riconosciute, quali organizzazioni senza scopo di lucro, fondazioni o altro, i requisiti per la registrazione dovrebbero prevedere una flessibilità sufficiente nella scelta della forma giuridica più adatta per l'associazione e funzionare in modo tale da sostenere i difensori dei diritti umani nello svolgimento del loro lavoro in associazione con altri, piuttosto che ostacolarlo.

198. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati "a garantire, quando esistono procedure che disciplinano la registrazione delle organizzazioni della società civile, che queste siano trasparenti, non discriminatorie, rapide, economiche e che permettano la possibilità di appellarsi, evitando di richiedere una nuova registrazione [...]".<sup>283</sup>

199. La Corte EDU ha ritenuto che ritardi significativi nella registrazione statale e ripetuta incapacità delle autorità responsabili di emettere una decisione definitiva sulla registrazione di un'associazione potrebbero *de facto* equivalere a un rifiuto della registrazione stessa e a un'interferenza inammissibile nell'esercizio del diritto alla libertà di associazione.<sup>284</sup> La legislazione nazionale dovrebbe garantire una sufficiente protezione contro tali ritardi: contenere precisi limiti temporali per le decisioni che le autorità devono prendere e definire accuratamente le conseguenze derivanti dall'incapacità delle autorità di agire entro tali limiti (ad esempio, la registrazione automatica in caso di decisione tardiva).<sup>285</sup>

200. Nel corso della procedura di registrazione, l'autorità preposta non dovrebbe interferire con l'indipendenza e con l'autonomia delle associazioni; ad esempio

282 Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione nella sua relazione del 2012 ha ribadito che "Le persone coinvolte in associazioni non registrate dovrebbero al contrario invece essere libere di svolgere qualsiasi attività, incluso organizzare e partecipare a riunioni pacifiche, senza subire sanzioni penali" (A/HRC/20/27, 21 maggio 2012, par. 56).

283 A/RES/66/164, 10 aprile 2012.

284 Si veda la sentenza della Corte EDU nel caso di Ramazanov e altri c. Azerbaigian, Istanza n. 44363/02, 1 febbraio 2007, parr. 56-68.

285 Ibid. parr. 66 e 67. Inoltre la Corte EDU ha sottolineato che "è compito dello Stato contraente organizzare il proprio sistema nazionale di registrazione statale e adottare le necessarie misure correttive per consentire alle autorità competenti di rispettare i limiti di tempo imposti dalla propria legislazione, evitando ritardi irragionevoli"; in altre parole, la mancanza di risorse non giustifica l'inosservanza dei termini prescritti dalla legge (par. 65).

condizionando indebitamente la libertà dei fondatori o dei membri di scegliere il nome, i simboli o i loghi della loro organizzazione o di definirne gli obiettivi e l'attività.<sup>286</sup> In alcuni Stati partecipanti, le autorità hanno censurato gli statuti delle ONG, richiedendo la rimozione di parole, simboli, attività o obiettivi indesiderati connessi a determinati problemi relativi ai diritti umani o a gruppi minoritari, oppure hanno negato la registrazione se un titolo o un simbolo di un'organizzazione conteneva il nome di un gruppo minoritario. Secondo il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, alcuni Governi applicano tali misure per "fermare quei gruppi che hanno una posizione critica nei confronti delle politiche governative"<sup>287</sup> e limitarne significativamente le attività.

201. Come indicato nella Convenzione-quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali, la libertà di associazione e il diritto di partecipare alle attività delle ONG si applica anche alle comunità minoritarie. Le restrizioni non devono essere imposte arbitrariamente, ma solo nella misura in cui sono consentite dalla legislazione internazionale. Nella sua giurisprudenza, la Corte EDU ha sottolineato che la libertà di associazione è particolarmente importante per le persone appartenenti a minoranze, comprese le minoranze nazionali ed etniche.<sup>288</sup> Pur riconoscendo che determinate restrizioni al diritto alla libertà di associazione possono essere ammissibili, se prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse di uno dei motivi elencati nella Convenzione, la Corte EDU ha affermato che il rifiuto di registrare un'associazione unicamente per impedire la diffusione dell'idea che vi sia una minoranza etnica sul territorio di uno Stato, i cui diritti non sono

286 Nella Comunicazione n. 1478/2006, Kungurov c. Uzbekistan, del 17 marzo 2006, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ha considerato il caso relativo al rifiuto delle autorità di registrare l'organizzazione non governativa "Democracy and Rights" perché non conforme a due requisiti della legislazione nazionale, ossia che l'associazione interessata non deve impegnarsi in attività di difesa dei diritti umani in cui qualsiasi organo ufficiale è impegnato e che deve essere presente in tutte le regioni dell'Uzbekistan per poter essere considerata una ONG "nazionale" a differenza di una ONG locale. Il Comitato ha dichiarato che lo Stato Parte non ha avanzato alcuna motivazione per cui sarebbe necessario, in una società democratica, condizionare la registrazione di un'associazione, in base alla portata delle sue attività in materia di diritti umani ossia limitata a problematiche indefinite non affrontate da organi statali o sulla base dell'esistenza di filiali regionali dell'associazione (par. 8.5).

287 A/64/226, 4 agosto 2009, par. 60.

288 Si veda Gorzelik e altri c. Polonia, Istanza n. 44158/98, 17 febbraio 2004, par. 93. Il caso era connesso al rifiuto delle autorità di concedere la registrazione a un'associazione che si caratterizzava come organizzazione della "minoranza nazionale" della Slesia. Sebbene la Corte abbia rilevato che l'ingerenza in quel caso non può essere considerata sproporzionata, dato lo status speciale e i privilegi che la registrazione legale dell'associazione avrebbe creato ai sensi della legge elettorale, ha altresì sottolineato che formare un'associazione al fine di esprimere e promuovere la propria identità può essere strumentale per aiutare una minoranza a preservare e affermare i propri diritti. In tal modo, la Corte ha ricordato il Preambolo della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, in cui si afferma che "una società pluralista e autenticamente democratica dovrebbe non solo rispettare l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente a una minoranza nazionale, ma creare anche condizioni idonee che consentano di esprimere, preservare e sviluppare tale identità".

pienamente rispettati, costituisce una violazione dell'articolo 11 della CEDU.<sup>289</sup> La Corte ha anche sottolineato che “gli abitanti di una regione di un Paese hanno il diritto di formare associazioni al fine di promuovere le caratteristiche peculiari della regione. Il fatto che un'associazione affermi una consapevolezza di minoranza non può di per sé giustificare un'interferenza con i suoi diritti ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione”.<sup>290</sup> Inoltre la giurisprudenza della Corte ha affermato che la capacità di istituire un'entità giuridica per agire collettivamente in un settore di reciproco interesse è uno degli aspetti più importanti della libertà di associazione. Pertanto il rifiuto di registrare un'entità giuridica non conforme alle leggi nazionali potrebbe equivalere ad una violazione del diritto alla libertà di associazione, se non viene data ai fondatori dell'associazione l'opportunità di cambiare lo statuto per adeguarlo ai requisiti legali nazionali, prima che venga pronunciata la decisione finale sulla registrazione.<sup>291</sup>

202. Inoltre dovrebbero essere aboliti leggi e regolamenti che richiedono un numero irragionevolmente elevato di persone per la formazione di una ONG o comportano requisiti di nazionalità per i fondatori, che possono impedire alle persone

289 Si vedano le sentenze nei casi di Bekir-Ousta e altri c. Grecia, Istanza n. 35151/05, 11 ottobre 2007 di Emin e altri c. Grecia, Istanza n. 34144/05 e di Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia, Istanza n. 26698/05, entrambe adottate il 27 marzo 2008. Le istanze erano relative al rifiuto della registrazione e, in un caso, allo scioglimento di associazioni della minoranza musulmana nella regione greca della Tracia occidentale, ordinato dal tribunale (con la motivazione che i nomi delle organizzazioni potevano essere fuorvianti riguardo all'origine e agli obiettivi delle stesse poiché non chiarivano se intendevano rappresentare una minoranza religiosa o etnica) dal momento che, in virtù del Trattato di Losanna del 1923, nella Tracia occidentale è stata riconosciuta solo una minoranza musulmana ma non una minoranza turca. La Corte ha affermato che la diffusione dell'idea di una minoranza etnica non costituiva di per sé una minaccia per la democrazia, soprattutto considerando che non vi erano informazioni indicanti che i membri delle associazioni sostenessero l'uso della violenza o attività antidemocratiche o anticostituzionali. La Corte ha sottolineato che la libertà di associazione comprende il diritto di tutti di esprimere, in un contesto legale, le proprie convinzioni circa l'identità etnica; si veda Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia, par. 56.

290 Si veda Stankov e l'Organizzazione Ilinden per la Macedonia Unita c. Bulgaria, Istanza n. 29221/95 e 29225/95, 2 ottobre 2001, par. 89. Si veda anche Sidiropoulos e altri c. Grecia, Istanza n. 26695/95, 10 luglio 1998, par. 44. Nel caso Stankov e l'Organizzazione Macedonia Unita Ilinden, la Corte ha esaminato, tra l'altro, se l'espressione di idee separatiste e le dichiarazioni in occasione di riunioni pubbliche per commemorare eventi storici (all'associazione era stata precedentemente rifiutata la registrazione perché considerata anticostituzionale) possano giustificare il rifiuto da parte delle autorità di consentire l'organizzazione di tali eventi (a causa di restrizioni basate su contenuti e di altro genere, si veda anche la precedente sezione su Libertà di riunione pacifica). La Corte ha affermato che “il fatto che un gruppo di persone rivendichi l'autonomia o addirittura chieda la secessione di parte del territorio del Paese e di conseguenza fondamentali cambiamenti costituzionali e territoriali, non possa automaticamente giustificare il divieto di riunirsi. Richiedere cambiamenti territoriali nei discorsi e nelle manifestazioni non costituisce automaticamente una minaccia per l'integrità territoriale e la sicurezza nazionale del Paese. [ & ] In una società democratica basata sullo stato di diritto, alle idee politiche che sfidano l'ordine esistente e la cui realizzazione è sostenuta da mezzi pacifici, devono essere offerte opportunità di espressione adeguate attraverso l'esercizio del diritto di riunione, nonché con altri mezzi leciti” (par. 97).

291 Si veda la sentenza nel caso Özbek e altri c. Turchia, Istanza n. 35570/02, 6 ottobre 2009.

appartenenti a gruppi di minoranza di partecipare alla formazione di un'associazione.<sup>292</sup> Tali requisiti possono inibire la creazione di ONG e impedire ai difensori dei diritti umani di perseguire collettivamente obiettivi condivisi in veste di entità giuridica.

203. Per evitare interferenze ingiustificate da parte delle autorità statali e procedure di registrazione indebitamente lunghe che possono impedire ai difensori dei diritti umani di svolgere le loro attività in associazione con altri, in attesa del completamento del processo di registrazione, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione e di associazione ha raccomandato agli Stati di mettere in atto una procedura di notifica, al posto di un sistema di autorizzazione, che obbliga le ONG per i diritti umani a chiedere l'approvazione di un'autorità registrante per ottenere la personalità giuridica. In base alla procedura di notifica, l'organizzazione dovrebbe essere automaticamente nominata ente giuridico, subito dopo aver presentato all'autorità competente la notifica della sua costituzione.<sup>293</sup>

204. Qualsiasi rifiuto da parte dell'organismo di registrazione di conferire personalità giuridica deve essere motivato e strettamente in linea con gli standard internazionali sui diritti umani, oltre che soggetto a un tempestivo esame da parte di un tribunale competente, indipendente e imparziale. Analogamente devono sussistere rimedi legali efficaci per contestare qualsiasi altra decisione o procedura amministrativa da parte degli organi di registrazione o di controllo. Inoltre la formazione di filiali di associazioni o reti di associazioni, comprese quelle che operano a livello internazionale, nonché sezioni nazionali delle ONG internazionali, dovrebbe essere soggetta alla medesima procedura di notifica.<sup>294</sup> Come ha poi sottolineato il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, in caso di adozione di nuove norme le ONG già registrate non dovrebbero essere obbligate a registrarsi nuovamente, ma autorizzate ad operare legalmente e sottoposte a procedure accelerate per aggiornare la loro registrazione.<sup>295</sup>

### **Funzionamento delle ONG:**

205. Dopo che una ONG è stata istituita, gli Stati partecipanti hanno il dovere di non interferire con l'attività e con i processi decisionali interni, indipendentemente dal fatto che sia registrata o meno. Tuttavia, come osservato dal Relatore Speciale

292 Come raccomandato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito allo status legale delle organizzazioni non governative in Europa, "due o più persone dovrebbero essere in grado di fondare una ONG basata sull'appartenenza, ma può essere richiesto un numero più elevato laddove debba essere acquisita la personalità giuridica, purché questo numero non sia fissato a un livello tale da scoraggiarne la fondazione", CM/REC(2007)14, 10 ottobre 2007, par. 17. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione ritiene una buona pratica che la legislazione non richieda più di due persone per costituire un'associazione. Pur notando che potrebbe essere necessario un numero più alto per costituire un sindacato o un partito politico, la numerosità richiesta non dovrebbe essere tale da scoraggiare le persone all'impegno associativo. Si veda il Rapporto del Relatore Speciale sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 maggio 2012, par. 54.

293 A/HRC/20/27, 21 maggio 2012, par. 58.

294 Ibid. par. 59.

295 A/59/401, par. 82(i).

delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, sviluppi nella recente legislazione mostrano che molte norme sulle ONG concedono alle autorità statali ampi poteri di interferire e supervisionarne le attività.<sup>296</sup> Le leggi antiterrorismo e antiestremismo sono sempre più utilizzate da alcuni Stati per limitare e controllare le attività della società civile.

206. In alcuni Stati partecipanti, tali ingerenze e controlli prevedono requisiti eccessivi di comunicazione, molteplici verifiche e ispezioni della documentazione e dei locali delle ONG, effettuate spesso in modo arbitrario e senza preavviso, oltre all'imposizione di restrizioni su determinate attività in materia di diritti umani. In alcuni Stati partecipanti, le autorità non consentono campagne di sensibilizzazione o altri tipi di progetti che toccano determinate problematiche inerenti i diritti umani con la motivazione che metterebbero a repentaglio la sicurezza, la salute o la morale pubblica. Le limitazioni alle attività relative ai diritti umani sono talvolta giustificate, dichiarando che le questioni in oggetto non sono problematiche e pertanto non devono essere sollevate o affrontate. Alcuni Stati partecipanti negano inoltre l'esistenza di certi gruppi minoritari e vietano le attività delle ONG connesse alla protezione e alla promozione dei diritti delle persone appartenenti a questi gruppi.

207. Al fine di aumentare il controllo e la vigilanza del funzionamento delle ONG, le autorità di alcuni Stati partecipanti raccolgono informazioni sul loro personale o sui membri, nonché sui beneficiari di progetti o sui partecipanti a corsi di formazione, workshop e altri eventi organizzati dalle ONG. Ci sono anche segnalazioni di casi in cui le autorità statali esercitano pressioni sui proprietari di immobili per impedire che affittino alle ONG strutture e spazi interni ed esterni.

208. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha dichiarato che tali disposizioni e pratiche costituiscono gravi violazioni del diritto di libera associazione.<sup>297</sup> Le ONG e le altre associazioni "dovrebbero essere libere di determinare i loro statuti, la loro struttura e le loro attività e di prendere decisioni senza interferenze da parte dello Stato".<sup>298</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero rispettare il diritto delle ONG di formulare i loro programmi e attività e gestire le loro risorse, compresi i finanziamenti, in modo indipendente e senza interferenze da parte delle autorità.<sup>299</sup> Non spetta alle autorità decidere quali siano le questioni relative ai diritti umani o i gruppi sociali con cui le ONG possono o non possono lavorare. La Raccomandazione del Consiglio d'Europa sullo status giuridico delle ONG in Europa sottolinea che "Le ONG devono essere libere di intraprendere attività di ricerca, formazione e promozione in merito a questioni

296 A/67/292, 10 agosto 2012, par. 46.

297 Ibid.

298 A/HRC/20/27, par. 97.

299 Per quanto riguarda ad esempio i sindacati, la Convenzione n. 87 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), in merito alla libertà sindacale e alla protezione del diritto sindacale, stabilisce che Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la propria gestione e la propria attività, e di formulare il proprio programma di azione (Articolo 3, par. 1).

d'interesse pubblico, indipendentemente dal fatto che la posizione assunta al riguardo sia conforme o meno alla politica del governo o richieda una modifica della legislazione".<sup>300</sup> Le ONG non dovrebbero essere soggette ad attività di direzione da parte delle autorità pubbliche; un sistema di autorizzazione preventiva di alcune o di tutte le attività di un'organizzazione è quindi incompatibile con la libertà di associazione.<sup>301</sup> Di conseguenza, gli Stati partecipanti dovrebbero immediatamente abbandonare tali metodi.

209. Gli Stati dovrebbero garantire che gli obblighi di comunicazione imposti alle ONG e ad altre associazioni siano ragionevoli e non inibiscano la loro autonomia funzionale.<sup>302</sup> Analogamente le leggi e i regolamenti relativi a verifiche e ispezioni degli uffici delle ONG e dei loro archivi finanziari dovrebbero essere chiari, equi e trasparenti, oltre che prevedere sufficienti garanzie contro gli abusi. Prima di un'ispezione, è necessario dare ampio preavviso affinché la ONG abbia tempo sufficiente per prepararsi. Una ONG dovrebbe essere adeguatamente avvisata anche quando non rispetta obblighi ragionevoli di comunicazione o altri regolamenti, dandole così l'opportunità di fornire documentazione aggiuntiva o apportare correzioni.<sup>303</sup> Eventuali sanzioni, come le multe e la revoca di sussidi statali o di altri privilegi, per violazioni persistenti di requisiti e regolamenti ragionevoli devono essere proporzionate e comunque si dovrebbe sempre dare la preferenza alle soluzioni meno onerose per ottenere lo scopo prefissato.<sup>304</sup> In qualunque circostanza, a garanzia contro gli abusi, devono essere previsti rimedi pienamente efficaci per impugnare tali sanzioni. Sebbene leggi e regolamenti possano richiedere che i singoli membri di una ONG o di altre associazioni senza personalità giuridica siano personalmente

300 CM/REC(2007) 14, par. 12.

301 Si veda CDL(2013)017, "Some preliminary reflections on standards and legislation relating to freedom of association and non-governmental organisations (NGOs)", 28 March 2013, paras. 19-21.

302 A/HRC/RES/22/6, 12 aprile 2013.

303 Si veda il "Commento alla Dichiarazione dei Difensori dei Diritti Umani", p. 46, par. xiii del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani. Egli sottolinea che gli Stati non dovrebbero penalizzare la non conformità alle leggi che regolamentano le organizzazioni della società civile.

304 Nella sua posizione sul caso *Belyatsky c. Bielorussia* (Comunicazione 1296/2004, 24 luglio 2007, UN Doc. CCPR/C/90/D/1296/2004), riguardante lo scioglimento dell'organizzazione per i diritti umani "Viasna", il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato: "la mera esistenza di giustificazioni ragionevoli e obiettive per limitare il diritto alla libertà di associazione non è sufficiente. Lo Stato Parte deve anche dimostrare che il divieto imposto è necessario per evitare un pericolo reale e non solo ipotetico per la sicurezza nazionale o per l'ordine democratico e che misure meno invasive sarebbero insufficienti per ottenere lo stesso scopo" (par. 7.3). Si veda anche il caso *Korneenko et al. c. Belarus* (Comunicazione 1274/2004, 31 ottobre 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004), riguardante lo scioglimento di un'altra associazione per i diritti umani in seguito all'ordinanza di un tribunale emessa sulla base di due presunte violazioni, ossia: "(1) uso improprio di attrezzature (ricevute grazie a sovvenzioni straniere) per la produzione di materiali di propaganda e lo svolgimento di attività di propaganda; e (2) lacune nella documentazione dell'associazione". Il Comitato ha ritenuto che, lo scioglimento violasse i requisiti dell'Articolo 22, par. 2, dell'ICCPR, rilevando tra le altre cose che anche se la documentazione non era totalmente conforme a quanto prescritto dalle leggi nazionali, la reazione delle autorità dello Stato Parte, ossia lo scioglimento dell'associazione, è stata sproporzionata (par. 7.6.). La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha anche ricordato "che lo scioglimento di una ONG è una misura estrema, che deve avere presupposti logici, consolidati nella giurisprudenza internazionale: una misura a cui ricorrere solo in situazioni eccezionali. Si veda "Opinion on the compatibility with universal human rights standards of article 193-1 of the criminal code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus", CDL-AD(2011)036, par. 107.

responsabili, non si deve abusare di tali disposizioni per esercitare pressioni sui singoli difensori dei diritti umani per via del loro legittimo operato. Gli Stati partecipanti dovrebbero inoltre eliminare pratiche vessatorie e intimidatorie nei confronti di beneficiari del progetto e di imprese private che forniscono servizi alle ONG.

### *Accesso a risorse e finanziamenti*

210. La capacità di cercare, ottenere e utilizzare risorse finanziarie da fonti nazionali, straniere e internazionali è un elemento essenziale del diritto alla libertà di associazione.<sup>305</sup> La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani afferma che “tutti hanno il diritto, individualmente o in associazione con altri, di sollecitare, ricevere ed utilizzare le risorse allo scopo esplicito di promuovere e tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali attraverso mezzi pacifici [...]”.<sup>306</sup> Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione ha dichiarato che gli Stati hanno l’obbligo di facilitare, non di limitare, l’accesso delle associazioni, sia registrate che non registrate, ai finanziamenti, anche da fonti straniere.<sup>307</sup>
211. In alcuni Stati partecipanti, l’accesso delle ONG ai finanziamenti, soprattutto se provenienti dall’estero, è seriamente ridotto. Leggi o altri atti e regolamenti normativi di alcuni Stati partecipanti interferiscono con la libertà delle ONG di cercare e ricevere finanziamenti esteri, costringendole ad esempio a chiedere un’autorizzazione statale per svolgere attività di raccolta fondi; imponendo requisiti speciali per la registrazione dei fondi raccolti e sottoponendo l’organizzazione a onerosi obblighi di rendicontazione finanziaria. Inoltre le autorità governative a volte interferiscono direttamente nelle attività di raccolta fondi, controllando la distribuzione di sovvenzioni da donatori esterni o ridistribuendole a determinate ONG o progetti.
212. Gli Stati partecipanti dovrebbero abolire tutte le restrizioni indebite sulle fonti di finanziamento straniere, imposte con il pretesto di combattere “interferenze straniere” e difendere “interessi nazionali”, rispettando invece il diritto delle ONG di promuovere e proteggere tutti i diritti umani. Dovrebbero garantire alle ONG l’accesso ai finanziamenti, anche dall’estero, a condizioni eque e senza l’obbligo di autorizzazione governativa preventiva. Tutti i requisiti devono essere conformi a “quelli normalmente previsti per qualsiasi altra attività estranea ai diritti umani all’interno del paese per garantire la trasparenza e la responsabilità”<sup>308</sup> e devono essere “conformi alle leggi generali in materia di cambi e dogane”.<sup>309</sup> Inoltre

305 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013.

306 Articolo 13.

307 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, parr. 17-18, 79 e 82.

308 A/HRC/RES/22/6, 12 aprile 2013, par. 9(b).

309 A/64/226, 4 agosto 2009, par. 123.

“nessuna legge dovrebbe penalizzare o delegittimare le attività in difesa dei diritti umani a causa dell’origine dei finanziamenti”.<sup>310</sup>

213. La prevenzione del riciclaggio di denaro o del finanziamento del terrorismo non dovrebbe essere utilizzata come giustificazione o pretesto per limitare alle ONG l’accesso ai finanziamenti. Sebbene il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione abbia rilevato in questo contesto che gli Stati hanno interesse a proteggere “la sicurezza nazionale o la sicurezza pubblica” (motivi legittimi per limitare la libertà di associazione), egli ha altresì sottolineato che nel contrasto al terrorismo gli Stati hanno anche la necessità di conformarsi alle leggi internazionali sui diritti umani. Per essere conforme agli standard internazionali, qualsiasi limitazione del diritto alla libertà di associazione, anche per quanto riguarda i finanziamenti, deve non solo perseguire un obiettivo legittimo, ma anche essere necessaria e proporzionata allo scopo. Come ha sottolineato il Relatore Speciale, è una violazione del diritto internazionale utilizzare le misure antiterrorismo o “antiestremismo” come pretesto per contrastare il dissenso o l’indipendenza della società civile.<sup>311</sup>
214. In alcuni Stati partecipanti, le ONG che ricevono finanziamenti esteri sono etichettate come “agenti stranieri” o soggette a veder dipinto in modo negativo il loro lavoro e il loro ruolo complessivo nella società. Le misure di regolamentazione “che costringono i destinatari di finanziamenti esteri ad accettare etichette negative costituiscono ostacoli indebiti al diritto di cercare, ricevere e utilizzare finanziamenti”.<sup>312</sup> Tali etichette possono creare un’atmosfera di sfiducia, paura e ostilità verso gli individui e le organizzazioni e portare ad una stigmatizzazione esasperata. Ciò ostacola l’efficienza dell’attività indipendente in materia di diritti umani e può minacciare la dignità, l’integrità e la sicurezza dei difensori dei diritti umani. Leggi e pratiche di questo tipo “rappresentano indubbiamente un’interferenza con l’esercizio del diritto alla libertà di associazione e di espressione senza discriminazione”<sup>313</sup> e dovrebbero essere immediatamente modificate o abrogate. In alcuni Stati partecipanti, l’inosservanza di tali regolamenti può portare a multe pesanti o addirittura a sanzioni penali contro i difensori dei diritti umani, conducendo alla loro detenzione.
215. Gli Stati partecipanti dovrebbero facilitare l’accesso delle ONG e di altre associazioni ai finanziamenti nazionali ed esteri e ad altre risorse, con l’assistenza e il sostegno dei loro sforzi volti a cercare e ottenere fondi per un’attività indipendente in materia di diritti umani. Gli Stati partecipanti dovrebbero astenersi dall’imporre restrizioni che, direttamente o indirettamente, discriminano alcuni gruppi di difensori dei diritti umani, garantendo anche un accesso equo e non

310 A/HRC/RES/22/6, 12 aprile 2013, par. 9(b).

311 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 22 e 23.

312 A/HRC/23/39, 24 aprile 2013, par. 82(d).

313 Commissione di Venezia e OSCE/ODIHR, “Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic”, CDL-AD(2013)030, 11-12 ottobre 2013.

discriminatorio ai finanziamenti pubblici. Dovrebbero essere adottate le misure necessarie per rendere le relative procedure eque e trasparenti e per diffondere i bandi per la presentazione delle richieste nel modo più ampio possibile, senza escludere certe ONG per le particolari problematiche dei diritti umani a cui lavorano. I finanziamenti governativi o altre forme di sostegno non devono essere utilizzati come strumento per esercitare pressioni sulle ONG e influenzarne le attività o i processi decisionali interni.

## **G. Diritto di partecipazione agli affari pubblici**

216. Come sottolineato dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, il diritto di partecipare alla gestione e alla conduzione degli affari pubblici, come stabilito nell'Articolo 25 dell'ICCPR, non include solo il diritto al voto e ad essere eletti, ma anche quello di prendere parte alla gestione degli affari pubblici, esercitando la propria influenza attraverso la partecipazione al dibattito pubblico e al dialogo con rappresentanti liberamente scelti.<sup>314</sup> Il diritto di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici è anche sancito dall'Articolo 23 della CEDU, mentre l'Articolo 15 della FCNM stabilisce che le Parti coinvolte nel trattato "si impegnano a creare le condizioni necessarie alla partecipazione effettiva alla vita culturale, sociale ed economica, delle persone appartenenti a minoranze nazionali, nonché agli affari pubblici; in particolare a quelli che le riguardano".
217. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani riconosce il prezioso lavoro delle persone e delle associazioni nel contribuire alla completa eliminazione delle violazioni dei diritti umani e afferma che ognuno ha il diritto, individualmente o in associazione con altri, di diffondere informazioni e conoscenze su tutte le problematiche relative ai diritti umani, di avere e formulare opinioni sull'osservanza, sia nella legge che nella pratica, dei diritti umani e delle libertà fondamentali e di attirare l'attenzione pubblica su tali questioni (Articolo 6). Viene dichiarato inoltre che tutti hanno diritto a sviluppare, discutere e difendere nuove idee e principi sui diritti umani (Articolo 7) e di poter accedere a tutti gli effetti, su basi non discriminatorie, alla gestione del proprio Paese e della cosa pubblica (Articolo 8).
218. Tale impegno pubblico di individui e associazioni, comprese le ONG, è "di fondamentale importanza e rappresenta un elemento cruciale di una sana società civile".<sup>315</sup> Riaffermando il ruolo vitale che le ONG, i gruppi e le persone svolgono nel promuovere la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto, come stabilito in una

314 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 25, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 luglio 1996, par. 8.

315 Commissione di Venezia e OSCE/ODIHR "Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, CDL-AD(2013)030, 11-12 ottobre 2013, par. 15.

serie di impegni dell'OSCE, <sup>316</sup>gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a “rafforzare le modalità di contatto e gli scambi di opinioni tra ONG, autorità nazionali competenti e istituzioni governative”.<sup>317</sup>

219. Ciononostante, in molti Stati partecipanti, i difensori dei diritti umani continuano ad incontrare ostacoli al pieno godimento del loro diritto a partecipare alla gestione degli affari pubblici. In pratica, i contributi dei difensori dei diritti umani e delle ONG al rafforzamento dello sviluppo di processi democratici sono spesso trascurati o sottovalutati. Inoltre alcuni Stati partecipanti impongono leggi e pratiche restrittive che limitano o vietano considerevolmente le attività legittime dei difensori dei diritti umani. “Manifesti politici”, di parte o irrilevanti: così sono spesso definiti i sondaggi, le relazioni e gli altri studi prodotti dai difensori dei diritti umani e dalle loro ONG. In diversi Stati partecipanti, altri elementi essenziali del lavoro sui diritti umani, come il sostegno, la sensibilizzazione e la difesa della popolazione vengono inoltre condizionati da restrizioni irragionevoli che, ad esempio, riguardano i temi e l'ambito territoriale delle ONG. In alcuni Stati partecipanti, le ONG sono autorizzate ad esempio a svolgere le loro attività nel distretto amministrativo in cui sono state registrate ufficialmente. Tali regolamenti ostacolano la partecipazione di queste ONG agli affari pubblici e il loro accesso a gruppi vulnerabili di minoranze o a remote aree rurali per svolgere il lavoro sui diritti umani. Gli Stati partecipanti dovrebbero abolire tutti i regolamenti e le pratiche che impediscono la partecipazione attiva, libera e costruttiva alla gestione degli affari pubblici da parte dei difensori dei diritti umani e delle ONG.

220. In alcuni Stati partecipanti, i difensori dei diritti umani e le ONG non sono consultati in modo costruttivo, o non sono consultati affatto, su importanti questioni sociali o iniziative legislative, comprese quelle che regolano il funzionamento delle ONG stesse, influenzando direttamente le loro capacità di svolgere il loro lavoro e perseguire i loro scopi legittimi. Se tali consultazioni hanno luogo, sono spesso organizzate ad hoc, senza garantire una partecipazione equa e non discriminatoria e senza dare ai difensori dei diritti umani e alle ONG tempo sufficiente per valutare le implicazioni delle iniziative legislative e fornire i loro contributi. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sottolineato che i Governi, a tutti i livelli, “dovrebbero garantire l'effettiva partecipazione delle ONG, senza discriminazioni, al dialogo e alle consultazioni sugli obiettivi e sulle decisioni di politica pubblica” e dovrebbero interpellare le ONG nella fase di stesura delle norme che influiscono sul loro status, sui finanziamenti o sulla loro sfera di attività.<sup>318</sup> Tale consultazione può contribuire a garantire che la legislazione sviluppata o revisionata sia conforme agli standard internazionali sui diritti umani. È nell'interesse comune delle ONG e delle autorità pubbliche, nonché della società nel suo insieme, disporre di tali

<sup>316</sup> Si vedano ad esempio Parigi 1990, “Una nuova era di democrazia, pace e unità”; il Documento di Helsinki, Le Sfide del Cambiamento, Summit dei Capi di Stato o di Governo (Helsinki 1992), “Decisioni: IV. Relations with International Organizations, Relations with Non-Participating States, Role of Non-Governmental Organizations (NGOs), par. 1; Istanbul 1999, “Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune”, par. 27.

<sup>317</sup> Mosca 1991, par. (43.1).

<sup>318</sup> CM/REC(2007)14, parr. 76 e 77.

meccanismi così da sfruttare pienamente competenze tecniche e validi contributi in materia.<sup>319</sup>

221. Una partecipazione efficace va oltre le semplici consultazioni formali. Per garantire una partecipazione a tutti gli effetti, i meccanismi di consultazione devono prevedere contributi in fase iniziale e durante tutto il processo; devono anche essere aperti a punti di vista alternativi sull'argomento dibattuto e permettere che tali opinioni possano determinare l'esito finale. Per quanto riguarda l'interazione tra gli attori della società civile, in particolare tra i difensori dei diritti umani e le Nazioni Unite, il Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU ha riaffermato la necessità di dialogo inclusivo e aperto, sottolineando che la partecipazione della società civile dovrebbe essere facilitata in modo trasparente, imparziale e non discriminatorio.<sup>320</sup> Lo stesso vale per gli Stati partecipanti all'OSCE. I difensori dei diritti umani e le loro organizzazioni dovrebbero poter accedere e utilizzare efficacemente i meccanismi di partecipazione e consultazione, indipendentemente dalla natura dei diritti che difendono, dalla loro affiliazione a un determinato gruppo sociale o dal fatto che assumano posizioni critiche nei confronti delle politiche o delle azioni statali.
222. Nel garantire che il processo di partecipazione e di consultazione sia aperto a tutte le parti interessate, gli Stati partecipanti dovrebbero avvalersi in modo proattivo della partecipazione specifica dei difensori dei diritti umani con competenze tecniche in materia e di persone o gruppi che rappresentano i destinatari delle politiche e delle misure legislative o di altro tipo in esame.<sup>321</sup> Gli Stati dovrebbero adottare misure pratiche per garantire l'accesso ai meccanismi di partecipazione e di consultazione a coloro che hanno esigenze particolari, ad esempio i difensori dei diritti

319 “Memorandum Esplicativo della Raccomandazione CM/Rec (2007) 14 del Comitato dei Ministri agli stati membri sullo status legale delle organizzazioni non governative in Europa”, Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, par. 135.

320 A/HRC/RES/22/6, 12 aprile 2013, parr. 15 e 17.

321 Per quanto riguarda le relative raccomandazioni, si veda ad esempio il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia (CRC): “il Comitato raccomanda che lo Stato Parte incoraggi il coinvolgimento attivo e sistematico della società civile, comprese le ONG e le associazioni di protezione dei fanciulli, nella promozione e nell'attuazione dei diritti dell'infanzia. Ciò comporta anche la loro partecipazione alla fase di pianificazione delle politiche e dei progetti di collaborazione, nonché all'attuazione delle osservazioni conclusive del Comitato e alla preparazione della prossima relazione periodica”. Si veda il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, “Osservazioni Conclusive: Paesi Bassi”, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 marzo 2009, par. 25. Per raccomandazioni simili, si veda anche “Osservazioni Conclusive: Serbia, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/1, 22 giugno 2010, par. 24. Si veda anche, ad esempio, il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD) delle Nazioni Unite, “rispetto alla preparazione della prossima relazione periodica, il Comitato raccomanda che lo Stato Parte prosegua nelle consultazioni e nell'allargamento del dialogo con le organizzazioni della società civile che lavorano nell'ambito della protezione dei diritti umani, in particolare nella lotta contro la discriminazione razziale”. Si veda il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite, “Osservazioni Conclusive: Canada, UN Doc. CERD/C/CAN/CO/19-20, 4 aprile 2012, par. 26.

umani con disabilità.<sup>322</sup> Inoltre, in collaborazione con le ONG, con i difensori dei diritti umani e con le NHRI indipendenti, che operano in conformità con i Principi di Parigi, gli Stati partecipanti dovrebbero adottare misure per rafforzare la capacità di partecipazione dei gruppi tradizionalmente emarginati o esclusi e dei difensori dei diritti umani che promuovono i loro diritti, affinché possano partecipare in modo attivo e costruttivo alla gestione della cosa pubblica.<sup>323</sup>

223. Gli Stati partecipanti dovrebbero incoraggiare e promuovere proattivamente la partecipazione equa e costruttiva dei difensori dei diritti umani e delle ONG, comprese quelle che svolgono lavoro di base, garantendo l'accesso alle relative informazioni, sostenendo studi e sondaggi indipendenti, accogliendo con favore i dibattiti politici pubblici e l'attività di monitoraggio dei diritti umani, compresa l'osservazione di processi in tribunale e di altri procedimenti. Nell'ambito della loro partecipazione ad azioni volte a rafforzare lo stato di diritto, anche attraverso meccanismi consolidati di consultazione e dialogo per lo sviluppo e la revisione delle leggi e degli emendamenti legislativi, i difensori dei diritti umani dovrebbero anche avere libero accesso ai tribunali affinché possano monitorare il funzionamento del sistema giudiziario. Inoltre i difensori dei diritti umani dovrebbero essere autorizzati a svolgere attività di monitoraggio in strutture di detenzione e in altre istituzioni pubbliche, oltre che essere opportunamente coinvolti nella creazione e nella

322 L'articolo 29 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità impone agli Stati che fanno parte del trattato di "promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano partecipare pienamente e a tutti gli effetti alla gestione degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di eguaglianza con gli altri, incoraggiando questa loro partecipazione agli affari pubblici con: (i) la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative legate alla vita pubblica e politica del Paese (...); (ii) la formazione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse, al fine di rappresentare le persone con disabilità a livello internazionale, nazionale, regionale e locale". L'attuazione di questa disposizione richiede anche misure pratiche per garantire l'accessibilità dei meccanismi di partecipazione e di consultazione conformemente all'articolo 9 della Convenzione che, tra le altre cose, include l'accesso fisico alle riunioni e l'accesso ai documenti di consultazione. L'articolo 9 della Convenzione stabilisce che: "Al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, gli Stati Parti devono prendere misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali".

323 Si veda la raccomandazione agli Stati del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani nella sua relazione sul rapporto tra progetti di sviluppo su larga scala e attività dei difensori dei diritti umani, UN Doc. A/68/262, par. 81(g). Nel suo rapporto il Relatore Speciale ha anche invitato le società private a: coinvolgere fino in fondo le parti interessate, in particolare le comunità coinvolte e coloro che ne difendono i diritti, in tutte le fasi dei progetti di sviluppo su larga scala, coinvolgendo tali soggetti in buona fede e in modo non solo formale, ma concreto". Si veda *ibid.* par. 83(c).

gestione di organismi di supervisione indipendenti.<sup>324</sup> Gli Stati partecipanti sono inoltre incoraggiati ad avvalersi dell'assistenza dei difensori dei diritti umani, dei loro gruppi e delle loro organizzazioni, per costruire la capacità delle istituzioni statali pertinenti; per formare funzionari pubblici sui diritti umani e sensibilizzarli alla legittimità e all'importanza del lavoro dei difensori di tali diritti (si veda anche la successiva sezione sul Quadro attuativo).

## **H. Libertà di movimento e attività sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali**

224. L'Articolo 12 dell'ICCPR e il Protocollo 4 della CEDU garantiscono il diritto delle persone di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, nonché il diritto di entrare o rientrare nel loro Paese. Inoltre l'Articolo 13 della UDHR riconosce a ogni individuo il diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato, mentre l'Articolo 12 dell'ICCPR e il Protocollo 4 della CEDU applicano tali diritti a coloro che risiedono legalmente in uno Stato.<sup>325</sup> L'Articolo 22 dell'ACHR contiene disposizioni analoghe in materia di libertà di movimento e di residenza.

225. L'articolo 12(3), dell'ICCPR, l'Articolo 2(3) del Protocollo 4 della CEDU e l'Articolo 22(3) prevedono circostanze eccezionali in cui alcuni di questi diritti possono subire limitazioni. Tali circostanze includono solo la protezione della sicurezza nazionale e della sicurezza pubblica, il mantenimento dell'ordine pubblico,

324 Nelle sue Osservazioni conclusive sulla Bulgaria, ad esempio, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT) ha espresso preoccupazione per il fatto che "il monitoraggio indipendente delle organizzazioni della società civile non è consentito in tutti i casi di detenzione e [...] le organizzazioni non governative come il Comitato bulgaro di Helsinki devono richiedere un permesso del pubblico ministero per entrare in contatto con i detenuti in attesa di processo". Il Comitato ha raccomandato allo Stato Parte di "garantire un monitoraggio indipendente, efficace e regolare di tutti i luoghi di detenzione da parte di organismi non governativi indipendenti". Si vedano le "Osservazioni conclusive del Comitato contro la tortura: Bulgaria, CAT/C/BGR/CO/4-5, 14 dicembre 2011, par. 11. Per quanto riguarda l'istituzione del meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) per il monitoraggio dei luoghi di detenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), le Linee guida del Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura stabiliscono che l'identificazione o la creazione dell'NPM dovrebbe essere "un processo aperto, trasparente e inclusivo che coinvolga un'ampia gamma di parti interessate, compresa la società civile", e che ciò dovrebbe valere anche per il processo di selezione e nomina dei membri dell'NPM. Si veda il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura e Altre Pene o Trattamenti Crudeli, Inumani o Degradanti, "Guidelines on national preventive mechanisms", CAT/OP/12/5, 9 December 2010. Il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, ad esempio, ha raccomandato al Governo della Georgia di "garantire la partecipazione sistematica della società civile al monitoraggio e all'esame delle stazioni di polizia e delle strutture carcerarie; a tale riguardo, dovrebbe garantire l'accesso alle organizzazioni della società civile (diverse da quelle rappresentate nel meccanismo di prevenzione nazionale) a tutti i locali e alle strutture in cui si trovano persone detenute". Si veda la "Relazione del Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, Addendum, Missione in Georgia", UN Doc. A/HRC/19/57/Add. 2, 27 gennaio 2012, par. 98(c). Il CAT ha anche raccomandato il monitoraggio da parte delle ONG per migliorare il controllo nel contesto delle operazioni di espulsione eseguite dalla polizia. Si veda Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, "Osservazioni conclusive: Belgio", UN Doc. CAT/C/BEL/CO/3, 3 gennaio 2014, par. 20.

325 Nel suo Commento generale n. 27 sull'Articolo 12 dell'ICCPR, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite specifica che "in linea di principio, i cittadini di uno Stato sono sempre considerati presenti legalmente all'interno del territorio di quello Stato" e "uno straniero entrato illegalmente in uno Stato, ma successivamente regolarizzato, deve essere considerato alla stregua di chi si trova legalmente nel territorio". Si veda Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite n. 27 sulla Libertà di movimento (Articolo 12), 2 novembre 1999, par. 4. Inoltre il Comitato ha sottolineato che "il diritto di circolare liberamente riguarda tutto il territorio di uno Stato, comprese tutte le parti degli Stati federali" (par. 5).

la prevenzione della criminalità, la protezione della salute o della morale pubblica e la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Qualsiasi limitazione deve rispettare rigorosamente i principi di legalità, necessità e proporzionalità, conformemente agli standard internazionali sui diritti umani. Inoltre devono essere compatibili con altre norme fondamentali sui diritti umani, come il divieto di discriminazione. Gli Stati partecipanti dovrebbero rivedere la loro legislazione e le prassi relative alla libertà di movimento in modo tale da poter garantire che siano pienamente coerenti con le norme internazionali sui diritti umani. Dovrebbero inoltre garantire la consultazione e la partecipazione costruttiva, aperta e inclusiva della società civile, difensori dei diritti umani compresi, ai dibattiti sulle iniziative legislative volte ad allineare le leggi nazionali agli standard internazionali.

226. Gli Stati partecipanti hanno ripetutamente ribadito i diritti di tutti alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato e il diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio e di rientrare nel proprio Paese.<sup>326</sup> Inoltre hanno assunto una serie di impegni relativi alle procedure d'ingresso nei loro territori da parte di cittadini di altri Stati partecipanti. In particolare hanno espresso l'intenzione di "facilitare una maggiore libertà di movimento e di contatti, sul piano individuale e collettivo, privato o ufficiale, fra le persone, le istituzioni e le organizzazioni degli Stati partecipanti". In particolare, si sono impegnati a semplificare gradualmente e a trattare con flessibilità le pratiche per l'uscita e l'entrata; alleggerire i regolamenti relativi ai movimenti nel loro territorio di cittadini degli altri Stati partecipanti; e ridurre gradualmente, ove necessario, gli oneri imposti per i visti e i documenti ufficiali di viaggio.<sup>327</sup> Inoltre si sono impegnati a garantire che le politiche relative all'ingresso nel loro territorio siano pienamente coerenti con gli obiettivi stabiliti nelle pertinenti disposizioni dell'Atto Finale.<sup>328</sup> Hanno altresì affermato che "prenderanno seriamente in considerazione le proposte per la conclusione di accordi per l'emissione di visti d'ingresso multiplo e il reciproco alleggerimento delle formalità di rilascio dei visti, considerando la possibilità di abolire i visti di ingresso, sulla base di accordi bilaterali".<sup>329</sup>

227. Gli Stati partecipanti hanno sottolineato l'importanza di una maggiore libertà di movimento e di contatti nella regione dell'OSCE per la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. In questo contesto, si sono impegnati a consentire ai membri dei gruppi di monitoraggio dei diritti umani e alle ONG per la difesa dei diritti umani di "avere possibilità di accedere e comunicare senza ostacoli con organismi simili, all'interno e all'esterno dei loro Paesi e con organizzazioni internazionali".<sup>330</sup> In tale ottica, hanno riaffermato il loro impegno a semplificare le procedure di richiesta dei visti, garantendo che le domande siano

326 Si veda ad esempio Vienna 1989, "Questioni Relative alla Sicurezza in Europa: Principi, par. 20.

327 Si veda l'Atto Finale di Helsinki del 1975 sezione "1. Contatti fra persone" e, più in particolare, la sottosezione "(d) Viaggi per motivi personali o professionali".

328 Vienna 1989, "Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori", par. 2.

329 Ibid. par. 22.

330 Copenaghen 1990, par. 10(4).

evase il più rapidamente possibile e riducendo al massimo gli oneri pertinenti.<sup>331</sup> Inoltre si sono impegnati a facilitare le visite nei loro Paesi da parte delle ONG di qualunque Stato partecipante al fine di rispettare le condizioni relative alla dimensione umana.<sup>332</sup>

228. Nonostante questi e altri impegni, i difensori dei diritti umani in alcuni Stati partecipanti continuano a incontrare gravi ostacoli alla loro libertà di movimento all'interno e all'esterno dei confini nazionali. Ciò limita notevolmente e spesso impedisce ai difensori dei diritti umani di svolgere le proprie legittime attività in quanto ostacola, ad esempio, l'accesso fisico ad una particolare area geografica, a un gruppo target, a una riunione o a una conferenza sui diritti umani o ad eventi di formazione tenuti all'interno o al di fuori del proprio Paese. Come osservato dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, tali restrizioni di viaggio sono contrarie allo spirito della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani e al riconoscimento del diritto di persone, gruppi e associazioni di promuovere il rispetto e la conoscenza dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a livello nazionale e internazionale.<sup>333</sup> In alcuni Stati partecipanti, i difensori dei diritti umani riferiscono di essere vittime di molestie quando tornano nei loro Paesi dopo essersi recati all'estero per assistere a eventi sui diritti umani. Inoltre l'applicazione eccessivamente restrittiva dei regolamenti sui visti da parte degli Stati partecipanti e le relative procedure burocratiche spesso impediscono la partecipazione dei difensori dei diritti umani ad attività all'estero, tra cui il monitoraggio dei diritti umani o missioni di accertamento dei fatti, consultazioni internazionali, eventi di networking e capacity building.

229. **Diritto di lasciare e tornare nel proprio Paese:** gli Stati partecipanti dovrebbero assicurare ai difensori dei diritti umani il pieno godimento del diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio. Restrizioni indebite all'esercizio di questo diritto, quali ritardi irragionevoli nell'emissione dei documenti di viaggio e divieti di viaggio che impediscono ai difensori dei diritti umani di lasciare il Paese esclusivamente per ragioni legate a tale attività, dovrebbero essere immediatamente abolite. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha anche espresso preoccupazione per la necessità delle persone di ottenere un visto di uscita per poter viaggiare all'estero e ha dichiarato che tali pratiche dovrebbero essere cancellate.<sup>334</sup> Gli Stati partecipanti hanno ribadito il rispetto del diritto di tutti di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio e di ritornarvi, in conformità con gli obblighi internazionali degli Stati e con gli impegni CSCE. Hanno pertanto affermato che "restrizioni di questo diritto costituiranno rarissime eccezioni; saranno considerate necessarie

331 Ibid. par. 19, 19(1) e 19(2).

332 Mosca 1991, par. 43.2.

333 Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, "Commento alla dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società, di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti", luglio 2011, p. 53.

334 Si veda Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, " Osservazioni conclusive sull'Uzbekistan", UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 aprile 2010, par. 18, e "Osservazioni conclusive sul Kazakistan", UN Doc. CCPR/C/KAZ/CO/1, 19 agosto 2011, par. 18.

solo se rispondenti a una specifica esigenza pubblica, se perseguono uno scopo legittimo e sono proporzionate a tale scopo; non se ne farà abuso e non saranno applicate in modo arbitrario”.<sup>335</sup>

230. Quando ai difensori dei diritti umani viene negato il diritto di lasciare il proprio Paese perché il loro nome figura in un elenco di persone che hanno il divieto di varcare i confini nazionali, è opportuno che venga loro notificato tale status non appena sia stata presa la relativa decisione. Questi difensori dovrebbero anche essere informati della reale motivazione di tale decisione, con la possibilità di contestare la limitazione di viaggio davanti a un tribunale competente, indipendente e imparziale. I nomi dei difensori dei diritti umani dovrebbero essere prontamente rimossi dall'elenco se non vi è una giustificazione legale per la loro inclusione in esso. Le procedure relative all'imposizione di restrizioni di viaggio ai difensori dei diritti umani dovrebbero essere trasparenti, lecite e giustificabili.
231. Libertà di movimento all'interno del Paese: in un certo numero di Stati partecipanti, i difensori dei diritti umani continuano anche ad affrontare restrizioni ingiustificate per quanto riguarda la libera circolazione su tutto il territorio nazionale. Non possono accedere ad alcune parti del Paese, a regioni autonome o territori contesi ed è quindi impedito loro di svolgere attività di monitoraggio e segnalazione o altre attività per promuovere il rispetto dei diritti umani in quelle aree. Inoltre in alcuni Stati partecipanti, la libera circolazione è limitata per impedire ai difensori dei diritti umani di partecipare a determinati eventi pubblici, tra cui riunioni e manifestazioni che trasmettono messaggi critici nei confronti delle autorità o a favore della parità dei diritti delle minoranze o di gruppi emarginati.<sup>336</sup> Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a “rimuovere tutte le restrizioni giuridiche e di altro genere, concernenti gli spostamenti nei loro territori per i propri cittadini e per gli stranieri, e quelle concernenti la residenza per coloro che hanno il diritto alla residenza permanente, eccetto le restrizioni che possano essere necessarie e ufficialmente dichiarate per interessi militari, di sicurezza, ecologici ed altri legittimi interessi dello Stato, conformemente alla loro legislazione nazionale, agli

335 Copenaghen 1990, par. 9-5.

336 Secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, l'esclusione di un individuo da una particolare area pubblica, ad esempio un distretto del centro città, equivale a un'interferenza con il diritto alla libertà di movimento (vedi *Oliviera v. Paesi Bassi*, Istanza n. 33129/96, 6 novembre 2002). Inoltre impedire a qualcuno di lasciare la propria casa e/o una determinata zona è un altro esempio di interferenza con la libertà di movimento (si veda *Ivanov c. Ucraina*, Istanza n.15007/02, 7 marzo 2007). Nel caso *Shimovolos c. Russia* (Istanza n. 30194/09, 21 giugno 2011) la Corte ha anche riscontrato una violazione dell'Articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) per l'arresto di un attivista dei diritti umani che, secondo le autorità, aveva lo scopo di impedire al ricorrente di commettere “reati di estremismo”. Tuttavia dalle sentenze nazionali era emerso che le misure di polizia contro il ricorrente erano state prese perché il suo nome era registrato in un “Database di sorveglianza” (ogni volta che una persona menzionata nel database acquistava un biglietto del treno o dell'aereo il Dipartimento dei trasporti riceveva una notifica automatica). Secondo quanto riportato dalla polizia, il richiedente era stato controllato e arrestato sulla base di informazioni che indicavano un raduno dell'opposizione programmato a Samara. Il Ministero degli Interni aveva quindi ritenuto necessario impedire ai membri di alcune organizzazioni di opposizione di parteciparvi, per evitare che commettessero “atti illeciti e di estremismo”. La Corte ha anche riscontrato una violazione del diritto alla vita privata per l'inclusione nella banca dati, che non offriva sufficienti garanzie contro gli abusi. Si veda la successiva sezione sul Diritto alla vita privata.

impegni CSCE e agli obblighi internazionali nel campo dei diritti dell'uomo. Gli Stati partecipanti si impegnano a mantenere al minimo tali restrizioni".<sup>337</sup>

232. Nell'ambito di questo impegno, non è legittimamente giustificabile impedire l'accesso dei difensori dei diritti umani a siti d'interesse, come i luoghi in cui si svolgono riunioni o proteste o in cui le persone sono private della libertà, per monitorare, segnalare e svolgere altre attività sui diritti umani. Riconoscendo l'importanza del lavoro dei difensori dei diritti umani per una migliore attuazione degli impegni in materia di dimensione umana, gli Stati partecipanti dovrebbero promuovere attivamente la libera circolazione dei difensori dei diritti umani in tutto il loro territorio, comprese le regioni remote, poiché necessario per svolgere efficacemente le loro attività. Dovrebbero inoltre facilitare attivamente l'accesso dei difensori dei diritti umani ai siti d'interesse per promuovere il monitoraggio e le segnalazioni in materia di diritti umani.<sup>338</sup>

233. **Norme d'ingresso:** dovrebbe essere facilitato e accolto favorevolmente il viaggio dei difensori dei diritti umani in altri Stati partecipanti per lo svolgimento delle loro attività, tra cui la promozione, la partecipazione a riunioni e assemblee, il monitoraggio e la segnalazione. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ad esempio, ha sottolineato a questo proposito che i rappresentanti di organizzazioni internazionali e ONG, i giornalisti e i difensori dei diritti umani dovrebbero poter entrare e svolgere il proprio lavoro in un altro Paese con la garanzia del diritto alla libertà di espressione nell'adempimento delle loro funzioni.<sup>339</sup> I regimi relativi ai visti e le relative procedure dovrebbero essere semplificati il più possibile, senza imporre restrizioni indebite a tali viaggi. Gli Stati partecipanti dovrebbero riconoscere in generale le attività di monitoraggio, segnalazione e altre attività sui diritti umani come scopi legittimi di una visita e dovrebbero agevolare il più possibile la concessione di visti per questo tipo di viaggi. Le informazioni relative ai visti per i difensori dei diritti umani dovrebbero essere precise, chiare e rese facilmente accessibili. Inoltre gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che i funzionari coinvolti nelle decisioni sulle richieste di visto siano adeguatamente formati e sensibilizzati in merito ai problemi e ai bisogni specifici dei difensori dei diritti umani e alla legittimità e all'importanza del loro lavoro, anche all'estero. Inoltre gli Stati partecipanti dovrebbero trattare le domande di visto il più rapidamente possibile e osservare i principi di proporzionalità e non discriminazione al momento di

337 Mosca 1991, par. 33.

338 Ciò è coerente con le raccomandazioni degli organismi internazionali per i diritti umani. Il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura, nelle sue Osservazioni conclusive sulla Bielorussia, ad esempio, ha esortato lo Stato Parte "a garantire l'accesso alle organizzazioni indipendenti governative e non governative a tutti i luoghi di detenzione del Paese, incluse le celle di polizia, i centri di detenzione pre-processuali, le sedi dei servizi di sicurezza, i centri di detenzione amministrativa, le unità di detenzione di istituzioni mediche e psichiatriche e le carceri", UN Doc. CAT/C/BLR/CO/4, 7 dicembre 2011, par. 14. Si veda anche la sezione *Diritto di partecipazione alla gestione degli affari pubblici* di cui sopra.

339 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, "Osservazioni conclusive sull'Uzbekistan", UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 aprile 2010, par. 24.

decidere il rilascio.<sup>340</sup> L'importanza di questi principi nella gestione delle domande di visto è inoltre affermata, ad esempio, nell'Articolo 39 del Codice dei Visti adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, il quale stabilisce che “il personale consolare non deve porre in atto discriminazioni nei confronti delle persone per motivi di sesso, razza od origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o tendenze sessuali” e “tutti i provvedimenti adottati sono proporzionati agli obiettivi che essi perseguono”.<sup>341</sup>

234. In generale i regolamenti sui visti non sono sensibili alle specificità del lavoro dei difensori dei diritti umani, che può essere svolto individualmente o in associazione con altri e presso ONG registrate e non. Di conseguenza i difensori dei diritti umani che lavorano da soli o in associazioni non registrate potrebbero non essere in grado di ottenere i documenti richiesti, relativi alla loro sede di lavoro ufficiale, alla durata del contratto di lavoro, al reddito e altre prove documentali correlate per dimostrare l'autosufficienza e il profilo finanziario nel proprio Paese. Inoltre gli inviti a difensori dei diritti umani di altri Stati OSCE, per attività sui diritti umani ed emessi da ONG non registrate o da difensori che lavorano individualmente, potrebbero non essere riconosciuti come validi e ufficiali dalle autorità che rilasciano i visti. Pertanto gli Stati partecipanti dovrebbero anche prendere in considerazione modalità pratiche per garantire, per quanto possibile, che le specifiche circostanze dei singoli difensori dei diritti umani (quali, ad esempio, condanne arbitrarie e arresti derivanti dal lavoro sui diritti umani) non si traducano nel rifiuto di concedere il visto o in un ritardo ingiustificato. Analogamente le autorità competenti dovrebbero essere sensibili ai problemi specifici degli apolidi e a quelli dei difensori dei diritti umani, ai quali siano stati concessi lo status di rifugiato o altre forme di protezione, quando ad esempio cercano di recarsi da uno Stato partecipante a un altro per prendere parte a riunioni o a conferenze sui diritti umani.

235. Nel caso in cui una domanda di visto sia respinta, il richiedente dovrebbe essere debitamente informato delle ragioni di tale decisione e dei rimedi disponibili per contestarla. I difensori dei diritti umani a cui è negato l'ingresso in un Paese, perché sono stati inclusi in un elenco che vieta il loro ingresso in uno o in un gruppo di Stati partecipanti, dovrebbero anche avere il diritto di conoscere e contestare tale divieto. Le procedure per questo tipo di ricorsi dovrebbero essere stabilite dai rispettivi Stati partecipanti all'OSCE.

236. **Difensori dei diritti umani a rischio imminente:** gli Stati partecipanti dovrebbero inoltre aiutare i difensori dei diritti umani, che affrontano seri rischi per la loro vita e il loro benessere, a trasferirsi temporaneamente in un ambiente sicuro, se hanno bisogno di una tregua e di protezione temporanea. Ad esempio, dovrebbero

340 Per quanto riguarda il principio di non-discriminazione, Vienna 1989 (Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori) pone l'accento sul fatto che gli Stati partecipanti “favoriranno le pratiche per le richieste di viaggi all'estero senza discriminazioni di alcun genere: quali razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, censo, nascita, età o altra situazione” (par. 20).

341 Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, Articolo 39.

prendere in considerazione il rilascio di visti di ingresso multiplo per i difensori dei diritti umani a rischio, che assicurano la flessibilità di poter lasciare rapidamente il Paese se subiscono aggressioni. Dovrebbero inoltre prendere in considerazione l'adozione e l'uso di procedure efficaci per consentire, a tale scopo e se necessario, il rilascio di visti con procedure accelerate (visti di emergenza). Per esempi di buone pratiche si veda la sezione sul *Quadro attuativo*. Tali misure dovrebbero essere in linea con l'impegno di "prestare immediata attenzione alle domande di viaggio urgenti di carattere umanitario e trattarle in modo favorevole".<sup>342</sup>

237. Questo impegno è stato rafforzato quando gli Stati partecipanti hanno ribadito che avrebbero "assicurato alle domande di visto la trattazione più rapida possibile, al fine di tenere conto nella giusta misura, tra l'altro, del contesto familiare, personale o professionale del richiedente, specialmente in casi di natura urgente e umanitaria".<sup>343</sup> L'APCE ha anche sottolineato l'importanza di questa misura di protezione e ha invitato gli Stati a "istituire regimi di visto umanitario o adottare qualsiasi altra misura adeguata per i difensori dei diritti umani che affrontano un pericolo imminente o che necessitano di tregua, a seguito di persistente persecuzione in Paesi terzi; o perlomeno a facilitare il rilascio di visti di emergenza in tali situazioni".<sup>344</sup> In questo contesto, anche i bisogni di protezione dei familiari diretti dei difensori dei diritti umani dovrebbero essere presi in debita considerazione, esaminati favorevolmente e trattati il più rapidamente possibile.

238. Inoltre in linea con gli obblighi internazionali, gli Stati partecipanti dovrebbero concedere ai difensori dei diritti umani protezione internazionale a lungo termine, quando devono fuggire dal loro Paese per il timore di persecuzioni conseguenti al loro lavoro nel campo dei diritti umani. Gli obblighi di non-respingimento previsti dal diritto internazionale devono essere pienamente rispettati in tutte le circostanze. I difensori dei diritti umani a rischio di violazioni del loro diritto alla vita, del loro diritto di non essere sottoposti a tortura e altri maltrattamenti o a rischio di altre gravi violazioni dei diritti umani nel loro Paese di origine o di residenza abituale, non devono essere respinti nei loro Paesi.

239. **Attraversamento dei confini:** quando si recano in un altro Stato partecipante, i difensori dei diritti umani non dovrebbero essere sottoposti a controlli alle frontiere che non rispettino la loro dignità. In alcuni Stati partecipanti, tuttavia, permane ai valichi di frontiera l'uso di pratiche intimidatorie e vessatorie; ci sono segnalazioni che indicano talvolta una sorta di accanimento nei confronti dei difensori dei diritti umani. Tali pratiche includono eccessive perquisizioni fisiche o del bagaglio e obbligo di svestirsi. Sono stati riportati casi di molestie nei confronti dei difensori dei diritti umani al momento di varcare il confine, quali ad esempio la confisca, senza spiegazioni, di volantini, opuscoli, pubblicazioni e altro materiale

342 Vienna 1989, "Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori", par. 12.

343 Copenaghen 1990, par. 10(4).

344 Risoluzione APCE 1660 (2009) sulla "Situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa", par. 12.2.

divulgativo necessario per svolgere l'attività sui diritti umani. Inoltre i difensori dei diritti umani, al momento di varcare il confine, hanno anche subito la confisca arbitraria di attrezzature, comprese le apparecchiature informatiche contenenti dati privati. Tali pratiche possono costituire un'indebita interferenza nel diritto alla libertà di espressione, di cercare e diffondere informazioni o al diritto alla vita privata e dovrebbero cessare.

240. I controlli alle frontiere dovrebbero essere effettuati in modo tale da rispettare pienamente la dignità umana e i principi di proporzionalità e non discriminazione. A tale riguardo, gli Stati partecipanti si sono impegnati “[a] promuovere la cooperazione tra i servizi di frontiera, le autorità doganali, le agenzie che rilasciano documenti di viaggio e visti, le forze di polizia e le agenzie per la migrazione, nonché altre strutture nazionali competenti”, in modo da garantire “un trattamento dignitoso per tutti gli individui che desiderano attraversare le frontiere, in conformità con i pertinenti quadri giuridici nazionali, il diritto internazionale, in particolare i diritti umani, il diritto dei rifugiati, il diritto umanitario e i relativi impegni OSCE”.<sup>345</sup> In base a quanto sopra tutti, compresi i difensori donna dei diritti umani e quelli appartenenti a gruppi vulnerabili o minoritari, tra cui quelli nazionali, etnici, religiosi, linguistici, le minoranze sessuali e i disabili, dovrebbero essere trattati con rispetto ai controlli di frontiera, anche durante le perquisizioni corporali e non devono subire trattamenti umilianti o degradanti per la loro identità, per l'aspetto fisico o per altri fattori.

## I. Diritto alla vita privata

241. Secondo l'Articolo 17 dell'ICCPR “nessuno dovrebbe essere soggetto a interferenze arbitrarie o illegali nella privacy, relativamente alla famiglia, alla casa o alla propria corrispondenza, o ad attacchi illegali al proprio onore e alla propria reputazione” e “tutti hanno il diritto alla protezione della legge contro tali interferenze o attacchi”. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare è garantito anche dall'Articolo 8, par. 1, della CEDU<sup>346</sup> e dall'Articolo 11 dell'ACHR.

345 Lubiana 2005, “Concetto per la Sicurezza e la Gestione delle Frontiere: Quadro di Cooperazione fra gli Stati partecipanti all'OSCE, parr. 4 e 4.5. In linea con questo impegno, l'Articolo 6 del Codice di Regolamentazione dei Confini di Schengen, ad esempio, afferma che “nell'esecuzione dei propri doveri, la polizia di frontiera dovrà rispettare pienamente la dignità umana, in particolar modo quando sono coinvolte persone vulnerabili” e attuare solo misure proporzionate e non discriminatorie. Si veda il Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un Codice Comunitario sulle regole che governano i movimenti delle persone attraverso le frontiere (Codice sulle Frontiere di Schengen), 15 marzo 2006.

346 L'articolo 8 della CEDU, così come l'ICCPR, non si riferiscono in modo specifico all'onore e alla reputazione, ma nella sua giurisprudenza la Corte Europa dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che in certe circostanze il diritto alla protezione della reputazione è coperto dall'Articolo 8 della Convenzione, come parte del diritto al rispetto per la vita privata; si veda Chauvy e altri c. Francia, Istanza n. 64915/01, 29 giugno 2004, par. 70. Nella sentenza del caso Karakó c. Ungheria (Istanza n. 39311/05, 28 aprile 2009), la Corte ha affermato inoltre che “la reputazione è stata considerata solo sporadicamente un diritto indipendente (...) e principalmente quando le accuse basate sui fatti erano di natura tanto offensiva che la loro pubblicazione aveva un effetto diretto e inevitabile sulla vita privata del soggetto richiedente” (par. 23). Come indicato nelle sezioni Affrontare la stigmatizzazione e l'emarginazione e Libertà di opinione e di espressione di cui sopra, tutte le misure per proteggere l'onore e la reputazione di una persona devono essere conformi agli standard internazionali per garantire che non vengano usate per limitare in maniera arbitraria il diritto alla libertà di opinione e di espressione.

242. L'articolo 8, par. 2, della CEDU stabilisce inoltre che qualsiasi interferenza con la vita privata da parte delle autorità pubbliche deve essere prescritta dalla legge ed essere necessaria in una società democratica, nell'interesse dei motivi elencati nella Convenzione. Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che la protezione contro le interferenze illecite richiede che "l'interferenza autorizzata dagli Stati possa aver luogo solo in base alla legge, che a sua volta deve rispettare le disposizioni, le finalità e gli obiettivi del Patto". Per quanto riguarda il concetto di arbitrarietà, il Comitato ha sottolineato che ciò era inteso "a garantire che anche le interferenze previste dalla legge fossero conformi alle disposizioni, alle finalità e agli obiettivi del Patto e che dovrebbero essere comunque ragionevoli alla luce delle particolari circostanze".<sup>347</sup> Inoltre nella sua giurisprudenza il Comitato ha sottolineato che il requisito della ragionevolezza implica che qualsiasi interferenza debba essere proporzionata al fine ricercato e debba essere necessaria in ogni caso specifico.<sup>348</sup> Pertanto come per altri diritti che possono essere limitati in determinate condizioni, gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che qualsiasi interferenza nel diritto alla vita privata sia rigorosamente conforme al principio di legalità, necessità e proporzionalità.

243. Gli Stati partecipanti hanno ribadito l'importanza del "diritto alla tutela della vita privata e familiare, al domicilio, alla corrispondenza e alle comunicazioni elettroniche". Inoltre hanno dichiarato che "per evitare qualsiasi intrusione impropria o arbitraria da parte dello Stato nella sfera personale dell'individuo, che sarebbe dannosa per qualsiasi società democratica, l'esercizio di questo diritto sarà soggetto solo alle restrizioni previste dalla legge e coerentemente con le norme sui diritti umani riconosciute in ambito internazionale".<sup>349</sup>

244. Una protezione efficace contro interferenze illecite e arbitrarie nella propria privacy è di particolare importanza per i difensori dei diritti umani, non solo perché per il loro lavoro sono spesso a rischio di subire tali interferenze, ma anche perché il rispetto del diritto alla privacy è funzionale all'esercizio del diritto alla difesa dei diritti umani per molte ragioni. Ad esempio, l'UNGA ha riconosciuto che l'esercizio del diritto alla privacy è importante per la realizzazione del diritto alla libertà di espressione e di opinione senza interferenze ed è pertanto fondamentale per una

347 Commento Generale del Comitato per i Diritti Umani n. 16 sull'articolo 17, parr. 3 e 4.

348 Si veda ad esempio *Antonius Cornelis Van Hulst c. I Paesi Bassi*, Comunicazione n. 903/1999, UN Doc. CCPR/C/82/D/903/1999, 15 novembre 2004, par. 7.6. Si veda anche *Toonen c. Australia*, Comunicazione n. 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992, 31 marzo 1994, par. 8.3. Inoltre il Comitato ha enfatizzato nel suo Commento Generale che, anche in relazione alle interferenze previste dal Patto, la relativa legislazione deve specificare in dettaglio le circostanze precise in cui tali interferenze possono essere ammesse. La decisione di procedere con tali interferenze autorizzate deve essere presa soltanto dall'autorità designata dalla legge e caso per caso; si veda il Commento Generale n. 16, parr. 7 e 8. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che l'articolo 8, par. 2, che prevede un'eccezione a un diritto garantito dalla Convenzione, deve essere interpretato alla lettera e la necessità di interferenze in un determinato caso deve essere accertata in maniera convincente (*Klass c. Germania*, 1978, par. 42 e *Funke c. Francia*, 1993, par. 55). Inoltre la Corte ha affermato che deve sussistere la condizione per cui, qualunque sistema di sorveglianza venga adottato, le garanzie contro gli abusi devono essere adeguate ed efficaci (*Klass c. Germania* par. 50).

349 Mosca 1991, par. 24.

società democratica.<sup>350</sup> Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha affermato che l'interferenza ingiustificata nella privacy di un individuo può limitare direttamente e indirettamente lo sviluppo e il libero scambio di idee.<sup>351</sup>

245. I difensori dei diritti umani in tutta la regione dell'OSCE rischiano di essere presi di mira con interferenze illecite e arbitrarie che violano la loro privacy. Spesso si segnalano casi indebiti di controllo malevolo e sorveglianza, da parte delle agenzie di sicurezza, sul loro lavoro e sulla loro vita privata, comprese le comunicazioni telefoniche e online, che in alcuni casi vengono utilizzate per screditare le persone sia a livello privato che in riferimento al lavoro.<sup>352</sup> Tali interferenze possono anche includere irruzioni o perquisizioni illegittime o arbitrarie di case e uffici o di beni personali durante gli spostamenti, perquisizioni corporali arbitrarie o invasive, riprese e registrazioni nella sfera privata, così come altre forme di sorveglianza non autorizzate, sproporzionate o arbitrarie.

246. Per quanto riguarda le perquisizioni dell'abitazione di una persona, il Comitato per i diritti umani ha affermato che queste "dovrebbero essere limitate alla ricerca di prove necessarie e non dovrebbero essere assimilabili a molestie".<sup>353</sup> Inoltre, ha rilevato che, in assenza di spiegazioni da parte dello Stato, la perquisizione di un'abitazione senza un mandato di arresto equivale a una violazione del diritto alla vita privata ai sensi dell'ICCPR.<sup>354</sup> Per quanto riguarda le perquisizioni personali e corporali, il Comitato ha affermato che "misure efficaci dovrebbero assicurare che tali ricerche siano eseguite in modo rispettoso della dignità del perquisito".<sup>355</sup> In merito al potere di fermo e di perquisizione della polizia, la Corte EDU ha ritenuto che l'uso di mezzi coercitivi "per richiedere a un individuo di sottoporsi a una perquisizione dettagliata della persona, dei suoi vestiti e dei suoi oggetti personali

350 Risoluzione UNGA 68/167, "Il diritto alla privacy nell'età digitale", UN Doc. A/RES/68/167, adottata il 18 dicembre 2013, preambolo.

351 Si veda il Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione, UN Doc. A/HRC/23/40, 17 aprile 2013, par. 24.

352 Si veda "Diritti umani e settore della sicurezza. Tavola rotonda con i difensori dei diritti umani, organizzata dall'Ufficio del Commissario del Consiglio d'Europa per i Diritti Umani, Kyiv 30-31 maggio 2013, CommDH(2013)17, 17 settembre 2013, parr. 14 e 49.

353 Si veda Commento Generale n. 16, par. 8.

354 Darmon Sultanova c. Uzbekistan, Comunicazione n. 915/2000, adottata il 30 marzo 2006, par. 7.9. Nella sua giurisprudenza, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha anche sottolineato che la legislazione e la pratica riguardante le perquisizioni domiciliari e i sequestri per ottenere prove fisiche devono assicurare protezioni adeguate ed efficaci contro gli abusi (si veda *Miaillhe c. Francia*, Istanza n. 12661/87, 25 febbraio 1993, parr. 37-39). In merito all'interpretazione delle parole "vita privata" e "abitazione", la Corte ha anche ritenuto che la perquisizione dell'ufficio di una persona può rappresentare un'interferenza con i diritti di cui all'Articolo 8 della Convenzione (si veda *Niemietz c. Germania*, Istanza n. 13710/88, 16 dicembre 1992, parr. 27-33). In un altro caso, ha anche ritenuto che ciò si possa applicare alle persone giuridiche, ad esempio alla perquisizione della sede legale di una società, delle filiali o di altri edifici aziendali (si veda *Société Colas Est e altri c. Francia*, Istanza n. 37971/97, 16 aprile 2002).

355 Si veda Commento Generale n. 16, par. 8. Riguardo alle perquisizioni nel contesto di attraversamenti della frontiera si veda anche la sezione su Libertà di movimento e attività sui diritti umani dentro e fuori dai confini nazionali.

equivale a una chiara interferenza nel diritto alla vita privata” ed ha stabilito che la natura pubblica della perquisizione potrebbe “intensificare la gravità dell’interferenza a causa dell’ulteriore fattore di umiliazione e di imbarazzo”.<sup>356</sup> Tale interferenza è giustificata solo se è “conforme alla legge”, se persegue uno scopo legittimo ed è “necessaria in una società democratica” al fine di raggiungere tale scopo.<sup>357</sup>

247. Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa ha ricordato la minaccia che Internet può rappresentare per i difensori dei diritti umani “quando i Governi repressivi utilizzano le informazioni disponibili su Internet e sui social network, per identificare le reti dei difensori dei diritti umani e di altri attivisti e quindi perseguirli”.<sup>358</sup> In effetti le sfide derivanti dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione digitale rivestono un crescente interesse internazionale. Nella sua Risoluzione del 2013 sul diritto alla privacy nell’era digitale, l’UNGA ha richiamato l’attenzione sul fatto che “il rapido ritmo dello sviluppo tecnologico consente alle persone di tutto il mondo di utilizzare nuove tecnologie di informazione e comunicazione, aumentando nel contempo la capacità di Governi, aziende e individui di intraprendere attività di sorveglianza, intercettazione e raccolta di dati, che possono portare a una violazione o a un abuso dei diritti umani”.<sup>359</sup> Analogamente il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha rilevato che “l’elaborazione di dati nella società dell’informazione effettuata senza le necessarie garanzie e misure di sicurezza può sollevare importanti problematiche nell’ambito dei diritti umani. La legislazione che consente un’ampia sorveglianza dei cittadini può essere ritenuta contraria al diritto riguardante il rispetto della vita privata. Queste possibilità e queste pratiche possono avere un effetto intimidatorio sulla partecipazione dei cittadini alla vita sociale, culturale e politica e, a lungo termine, anche un effetto dannoso sulla democrazia”.<sup>360</sup> Nuovi metodi di sorveglianza e l’infiltrazione di sistemi informatici per rilevare le debolezze personali di specifici individui al fine di

356 Oggetti come valige, portafogli, libri di appunti e diari possono inoltre contenere informazioni personali che potrebbero procurare disagio al proprietario nel caso fossero rese note ai compagni di viaggio o al pubblico in genere”. Si veda Gillan e Quinton c. Regno Unito, Istanza n. 4158/05, 12 gennaio 2010, par. 63.

357 Ibid. par. 65. Nel caso in questione la Corte ha rilevato una violazione dell’Articolo 8 dal momento che i poteri di autorizzazione e conferma, così come quelli di fermo e perquisizione in base alla relativa legge, non erano né sufficientemente circoscritti né soggetti ad adeguata salvaguardia legale contro gli abusi (par. 87). La Corte ha ritenuto che, a causa dell’ampio margine di discrezione garantito ai funzionari di polizia, c’era stato un chiaro rischio di arbitarietà e, inoltre, “il rischio che un tale ampio potere potesse essere rivolto in modo strumentale contro dimostranti e manifestanti in violazione dell’Articolo 10 e/o 11 della Convenzione” (par. 85).

358 Si veda “4th Quarterly Activity Report 2013 by Nils Mui-nieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 1 October to 31 December 2013” CommDH(2014)3, 12 febbraio 2014, p. 20. Più specificamente, il Commissario ha riportato, ad esempio, che durante la sua visita in Azerbaigian, ha “ricevuto informazioni da vari interlocutori secondo cui in Azerbaigian le agenzie di sicurezza stavano monitorando le attività online o tracciando i dati degli utenti. In particolare, alcuni interlocutori del Commissario hanno riportato che, durante le interrogazioni, le autorità avevano fatto riferimento alle loro attività su Facebook o avevano mostrato loro la casella di posta privata”. Si veda “Report by Nils Mui-nieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Azerbaijan from 22 to 24 May 2013, CommDH(2013)14, 6 agosto 2013, paragrafi 40 e 41.

359 Si veda A/RES/68/167, adottata il 18 dicembre 2013, preambolo.

360 Si veda “Dichiarazione del Comitato dei Ministri sui Rischi per i Diritti Fondamentali derivanti dal Monitoraggio digitale e da altre Tecnologie di sorveglianza”, adottata l’11 giugno 2013, par. 2.

minarne credibilità e reputazione pongono ulteriori minacce, dal momento che tali strumenti possono “essere anche usati per ostacolare, ad esempio, politici dell’opposizione, attivisti per i diritti umani o giornalisti”.<sup>361</sup>

248. Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha manifestato la sua preoccupazione in merito all’esclusione totale dall’obbligo di autorizzazione giudiziaria di cui i servizi segreti nazionali godono in molti Paesi, inclusi gli Stati partecipanti all’OSCE.<sup>362</sup> Egli ha sottolineato che, senza un’adeguata legislazione e standard legali a garanzia della privacy, della sicurezza e dell’anonimato di comunicazioni, giornalisti, difensori dei diritti umani e informatori, ad esempio, non è certo che le loro comunicazioni non siano soggette a controllo statale. Senza una forte tutela rischiano infatti di essere sottoposte ad attività di sorveglianza arbitrarie.<sup>363</sup> In un caso scaturito da una denuncia indicante che la legislazione aveva conferito alle autorità ampia discrezionalità nella raccolta e nell’utilizzo delle informazioni ottenute tramite sorveglianza segreta, la Corte EDU ha ricordato le garanzie minime che dovrebbero essere stabilite dalla legge per evitare abusi, tra cui: “la natura dei reati che

361 Si veda Assemblée Parlamentare del Consiglio d’Europa (APCE), Commissione Giuridica per i Diritti Umani, “Massive Eavesdropping and 121 Additional Protocol to the ECHR on Protection of whistleblowers”, Memorandum introduttivo del Relatore Pieter Omtzigt”, Netherlands, AS/JUR (2014) 02, 23 gennaio 2014, par. 21.

362 Si veda A/HRC/23/40, par. 59. Nello specifico, ha fatto riferimento in questo contesto all’US Foreign Intelligence Surveillance Act che ha autorizzato l’Agenzia per la Sicurezza Nazionale a intercettare le comunicazioni senza un’autorizzazione giudiziaria, nonché alle leggi della Germania e della Svezia che consentono intercettazioni telefoniche senza mandato. Nelle sue Osservazioni Conclusive del 2009 sulla Svezia, il Comitato per i Diritti Umani ha anche osservato che la “Legge sull’Intelligence dei Segnali nelle Operazioni di Difesa” conferiva ampi poteri esecutivi di sorveglianza in relazione alle comunicazioni elettroniche e raccomandava che lo “Stato Parte dovrebbe mettere in atto tutte le misure adeguate per assicurare che la raccolta, la conservazione e l’uso dei dati personali non siano soggetti ad abusi, non siano utilizzati per scopi contrari al Patto e siano conformi agli obblighi previsti dall’articolo 17 del Patto stesso. A tal fine lo Stato Parte dovrebbe garantire che il trattamento e la raccolta delle informazioni siano soggetti a revisione e supervisione da parte di un organismo indipendente con le necessarie garanzie di imparzialità ed efficacia”. Si veda CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maggio 2009, par. 18. Nelle sue Osservazioni Conclusive del 2014 sugli USA, adottate il 26 marzo 2014, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, ha espresso preoccupazione sulla sorveglianza delle comunicazioni condotte dalla National Security Agency (NSA), e ha notato che il sistema di sorveglianza delle attività dell’NSA non è riuscito a proteggere i diritti degli interessati, mentre questi ultimi non hanno accesso a rimedi efficaci in caso di abuso. Il Comitato ha invitato lo Stato Parte a garantire che le sue attività di sorveglianza siano pienamente conformi agli obblighi previsti dall’ICCPR, compreso l’Articolo 17, e più in particolare che qualsiasi interferenza “sia autorizzata da leggi che (i) siano pubblicamente accessibili; (ii) contengano disposizioni che possano garantire che la raccolta, l’accesso e l’uso ai dati delle comunicazioni siano limitati a specifici scopi legittimi; (iii) siano sufficientemente precise, specificando in dettaglio le circostanze esatte in cui tali interferenze possono essere consentite, le procedure per l’autorizzazione, le categorie di persone che possono essere poste sotto sorveglianza, i limiti temporali della sorveglianza, le procedure per l’uso e la conservazione dei dati raccolti; e (iv) prevedano garanzie efficaci contro gli abusi”. Si veda UN Doc. CCPR/C/USA/CO/4, par. 22 (versione avanzata non pubblicata). Il Comitato ha precedentemente espresso preoccupazione, nelle sue Osservazioni Conclusive del 2006 sugli USA, in merito al monitoraggio delle comunicazioni, incluso quello eseguito dall’NSA, senza sorveglianza giuridica o altro controllo indipendente. Si veda CCPR/C/USA/CO/3, 15 settembre 2006, par. 21.

363 A/HRC/23/40, par. 79 e 51. In generale, come sottolineato dal Comitato per i Diritti Umani, la “sorveglianza, sia essa elettronica o in altra forma, le intercettazioni telefoniche, telegrafiche e altre forme di comunicazione, intercettazione e registrazione delle conversazioni devono essere vietate”. Si veda Commento Generale n. 16, par. 8. Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha sottolineato che la “legislazione deve prevedere che la sorveglianza delle comunicazioni da parte dello Stato si attui solo in casi del tutto eccezionali ed esclusivamente con la supervisione di un’autorità giuridica indipendente”. Si veda A/HRC/23/40, par. 81.

possono dar luogo a ordini di intercettazione; la definizione delle categorie di persone le cui comunicazioni possono essere monitorate; il limite di durata di tale monitoraggio; la procedura da seguire per esaminare, utilizzare e conservare i dati ottenuti; le precauzioni da prendere quando si comunicano tali dati ad altre parti e le circostanze in cui i dati ottenuti possono o devono essere cancellati e le registrazioni distrutte.”<sup>364</sup> Inoltre la Corte ha ribadito che nel contesto di misure di sorveglianza occulta devono esserci “garanzie adeguate ed efficaci contro gli abusi”, anche in relazione alla “natura, alla portata e alla durata delle possibili misure, ai motivi necessari per ordinarle, alle autorità competenti a consentirle, svolgerle e supervisionarle e al tipo di rimedio previsto dalla legge nazionale”.<sup>365</sup>

249. In un caso riguardante il membro di un’organizzazione per i diritti umani che era stato registrato in un “Database di sorveglianza”, la Corte EDU ha riscontrato una violazione del diritto alla privacy ai sensi della Convenzione Europea sui Diritti Umani.<sup>366</sup> Il database in questione raccoglieva informazioni sui movimenti del richiedente all’interno del Paese che, come ha sottolineato la Corte, equivalevano a un’interferenza nella sua vita privata. Poiché la creazione e il mantenimento del database erano disciplinati da un ordine ministeriale che non era stato pubblicato e non era accessibile al pubblico, la Corte ha stabilito che l’interferenza era incompatibile con la CEDU.<sup>367</sup> Per quanto riguarda la raccolta e l’archiviazione di informazioni personali in genere, il Comitato per i Diritti Umani ha sottolineato che “ogni individuo dovrebbe avere il diritto di accertarsi in forma intelligibile se, e in tal caso

364 Si veda *Associazione per l’Integrazione europea e Diritti umani e Ekimdzhiev c. Bulgaria*, Istanza n. 62540/00, 28 giugno 2007, par. 76.

365 *Ibid.* par. 77. Si veda anche *Liberty c. Regno Unito*, Istanza n. 58243/00, 1 luglio 2008, in cui la Corte ha ritenuto che lo Stato stesse violando l’articolo 8 della CEDU perché non aveva disposto affinché “la legislazione nazionale vigente nel periodo considerato, indicasse con sufficiente chiarezza, fornendo quindi protezione adeguata contro l’abuso di potere, gli scopi e le modalità di esercizio dell’ampissimo margine di discrezionalità conferito allo Stato nell’intercettazione e nella verifica delle comunicazioni esterne. In particolare non aveva definito in una forma accessibile al pubblico, come invece richiesto dalla giurisprudenza della Corte, alcuna indicazione della procedura da seguire per la selezione e l’esame, la condivisione, la conservazione e la distruzione del materiale intercettato” (par. 69). Secondo il Relatore Speciale sulla promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, chiunque dovrebbe avere anche il diritto legale di essere informato quando le sue comunicazioni sono state sottoposte a sorveglianza o quando lo Stato ha avuto accesso ai dati contenuti nelle sue comunicazioni. Il Relatore Speciale riconosce, tuttavia, che una notifica anticipata o simultanea potrebbe mettere a repentaglio l’efficacia della sorveglianza. Ciononostante ha sottolineato che le persone dovrebbero essere informate al termine della sorveglianza, per consentire loro di chiedere in seguito un risarcimento per la sorveglianza delle comunicazioni subita (vedi A/HRC/23/40 par. 82). Riguardo alla diffusa pratica di intercettazioni telefoniche rilevata in Bulgaria, il Comitato per i Diritti Umani ha raccomandato allo Stato Parte di garantire a coloro, che sono stati erroneamente monitorati, di esserne sempre informati e di avere accesso a rimedi adeguati. Si vedano le “Osservazioni conclusive sulla Bulgaria”, UN Doc. CCPR/C/BGR/CO/3, par. 22.

366 Si veda *Shimovolos c. Russia*, Istanza n. 30194/09, 21 giugno 2011.

367 In base alla sentenza *Shimovolos c. Russia*, un estratto dell’elenco di persone registrate in tale database ha mostrato che il nome del richiedente era stato inserito in una sezione intitolata “Attivisti dei Diritti Umani” e che “il Database di Sorveglianza contiene informazioni in merito a skinhead, attivisti dei diritti umani e altre persone presumibilmente coinvolte in attività estremiste. Ogni volta che una persona menzionata nel database acquista un biglietto del treno o dell’aereo, il Dipartimento dei Trasporti riceve una notifica automatica”. Poiché la base giuridica non era stata pubblicata e resa accessibile, “i motivi per la registrazione del nome di una persona nella banca dati, le autorità competenti per ordinare tale registrazione, la durata della misura, la natura precisa dei dati raccolti, le procedure per la conservazione e l’utilizzo dei dati raccolti, i controlli esistenti e le garanzie contro gli abusi non sono quindi resi noti e disponibili al controllo pubblico” (par. 69).

quali dati personali, sono memorizzati in file automatici e per quali scopi. Ogni individuo dovrebbe anche essere in grado di accertare quali autorità pubbliche o singoli privati o enti controllino o possano controllare i suoi archivi”.<sup>368</sup>

250. Gli Stati partecipanti hanno il dovere sia di garantire che le autorità pubbliche o i funzionari si astengano dall’interferire in qualsiasi modo illecito o arbitrario nel diritto alla vita privata, sia di proteggere i difensori dei diritti umani da simili interferenze di terzi, ad esempio anche da parte di agenti di sicurezza privati.<sup>369</sup> Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha affermato che il diritto alla vita privata “deve essere garantito contro tutte le interferenze e gli attacchi che provengono dalle autorità statali o da persone fisiche o giuridiche”.<sup>370</sup>

251. Di conseguenza il Relatore Speciale per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha sottolineato che gli Stati dovrebbero punire la sorveglianza illegale da parte di attori pubblici o privati.<sup>371</sup> A questo proposito, l’UNGA ha invitato gli Stati a seguire le seguenti direttive: rispettare e proteggere il diritto alla privacy, anche nel contesto della comunicazione digitale; adottare misure per porre fine alle violazioni e creare condizioni per prevenirle; “riesaminare procedure, pratiche e legislazione in materia di sorveglianza delle comunicazioni, intercettazione e raccolta di dati personali, tra cui sorveglianza di massa, intercettazione e raccolta” e “istituire o mantenere esistenti meccanismi di controllo interni indipendenti ed efficaci, in grado di assicurare la trasparenza, ove opportuno, e la responsabilità nella sorveglianza statale [...]”.<sup>372</sup>

252. Come ha sottolineato il Relatore Speciale per la promozione e la tutela del diritto alla libertà di opinione e di espressione, il settore privato ha svolto un ruolo chiave nel facilitare la sorveglianza statale, a volte a seguito di pressioni delle autorità, talvolta volontariamente.<sup>373</sup> In alcuni casi, come ha osservato il Relatore Speciale, il settore privato è stato complice dello sviluppo di tecnologie che consentono la

368 Si veda Commento Generale n. 16, par. 10.

369 Nel rapporto sulla sua visita in Irlanda, ad esempio, il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha segnalato di aver ricevuto notizia di sorveglianza di strade pubbliche, abitazioni private e spostamenti di residenti da parte di agenti di sicurezza privati, incaricati da una grande azienda nell’ambito di proteste per i diritti ambientali. Ella ha espresso preoccupazione in merito al possibile impatto di tali pratiche sul diritto alla privacy, raccomandando che i metodi di sorveglianza siano utilizzati solo in modo legittimo e proporzionato e che il loro scopo sia comunicato ai residenti locali. Si veda “Rapporto del Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, Margaret Sekaggya, Addendum. Missione in Irlanda (19-23 novembre 2012)”, UN Doc. A/HRC/22/47/Add.3, 3 febbraio 2013, par. 78.

370 Commento Generale n. 16, par. 1.

371 Si veda HRC/C/23/40, par. 84.

372 Si veda A/RES/68/167, par. 4.

373 Si veda HRC/C/23/40, parr. 73 e 74. Si veda anche il Memorandum introduttivo del Relatore APCE, “‘Massive eavesdropping and the 123 Additional Protocol to the ECHR on Protection of whistleblowers’, Introductory memorandum by the Rapporteur Pieter Omtzigt, Netherlands, AS/JUR (2014) 02, 23 gennaio 2014, par. 27. Il problema relativo al coinvolgimento degli attori privati è particolarmente sensibile nei casi in cui le funzioni di sorveglianza sono state appaltate ad aziende private; *ibid.* par. 52.

sorveglianza invasiva in violazione delle normative.<sup>374</sup> Di conseguenza ha invitato gli Stati: ad astenersi dal forzare il settore privato ad attuare iniziative che compromettano la privacy, la sicurezza e l'anonimato dei servizi di comunicazione; ad adottare provvedimenti "per impedire la commercializzazione delle tecnologie di sorveglianza, prestando particolare attenzione alla ricerca, allo sviluppo, al commercio, all'esportazione e all'uso di queste tecnologie, considerato il rischio che queste facilitino sistematiche violazioni dei diritti umani".<sup>375</sup> Conformemente ai Principi guida delle Nazioni Unite per le Imprese e i Diritti Umani, gli Stati partecipanti dovrebbero manifestare con chiarezza l'aspettativa che tutte le imprese commerciali presenti sul loro territorio e/o giurisdizione rispettino i diritti umani durante le loro attività.<sup>376</sup> Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha incoraggiato gli Stati a tenere presente i rischi del monitoraggio digitale e di altre tecnologie di sorveglianza nelle loro discussioni bilaterali con Paesi terzi, prendendo in considerazione, se necessario, l'introduzione di adeguati controlli sulle esportazioni per prevenire l'uso improprio della tecnologia a discapito degli standard dei diritti umani.<sup>377</sup> Alla luce dei crescenti rischi in questo settore, gli Stati partecipanti dovrebbero anche sostenere iniziative da parte dei difensori dei diritti umani volte a rafforzare la conoscenza in materia e la capacità di migliorare la sicurezza delle proprie comunicazioni elettroniche.

253. Per quanto riguarda l'uso dei materiali ottenuti durante la sorveglianza, la ricerca o il sequestro, le informazioni o i dati raccolti per mezzo di interferenze illecite o arbitrarie nella vita privata di un difensore dei diritti umani dovrebbero, in generale, non poter essere utilizzati nell'ambito di eventuali procedimenti legali contro di loro. Pur osservando che in alcuni casi, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha adottato l'approccio secondo il quale una violazione del diritto alla privacy, tramite metodi illegali di acquisizione delle prove, può essere accertata in modo separato, senza rendere necessariamente iniquo l'intero processo, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani, nell'ambito della lotta al terrorismo, ha espresso il parere secondo cui "gli Stati, e in particolare i loro organi giudiziari, devono vigilare

374 Si veda HRC/C/23/40, par. 75. Analogamente il Commissario del Consiglio d'Europa ha fatto riferimento a segnalazioni relative alla fornitura di tecnologie da parte di una società svedese di telecomunicazioni che hanno consentito alle forze di polizia in Azerbaigian di monitorare tutte le comunicazioni su telefonia mobile, inclusi messaggi di testo, attività su Internet e telefonate, senza alcuna supervisione giudiziaria; si veda la "Relazione di Nils Mui-nieks, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Azerbaigian dal 22 al 24 maggio 2013", CommDH(2013)14, 6 agosto 2013, par. 42.

375 Si veda A/HRC/C/23/40, parr. 96 e 97.

376 In tale contesto, gli Stati partecipanti dovrebbero anche manifestare chiaramente e in modo pubblico che i difensori dei diritti umani svolgono un ruolo importante nella società e quindi ne riconoscono lo status e la legittimità dell'operato. Sull'importanza del riconoscimento pubblico, così come sul ruolo degli attori non statali e sui i Principi Guida delle Nazioni Unite sulle imprese e i diritti umani, si veda la sezione Principi Generali di cui sopra. Inoltre la Commissione Europea ha pubblicato un manuale per le società TIC che fornisce indicazioni dettagliate, sulla responsabilità specifica di settore delle imprese in riferimento al rispetto dei diritti umani, come indicato nei Principi guida delle Nazioni Unite sulle Imprese e i Diritti Umani. Si veda Commissione Europea, "The ICT Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, <[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-ict-hr-business\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-ict-hr-business_en.pdf)>.

377 Si veda la "Dichiarazione del Comitato dei Ministri sui Rischi per i Diritti Fondamentali derivanti dal Monitoraggio digitale e da altre Tecnologie di sorveglianza", adottata l'11 giugno 2013, par. 8.

ed essere fermi nel sostenere che l'uso di prove ottenute mediante una violazione dei diritti umani o delle leggi nazionali rende iniquo il processo.”<sup>378</sup>

254. Più in generale, per quanto riguarda l'uso delle informazioni personali raccolte e conservate su computer, database o altri dispositivi da autorità pubbliche o privati, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che gli Stati devono adottare misure efficaci per garantire che tali informazioni non finiscano in mano a persone non autorizzate dalla legge a riceverle, trattarle e utilizzarle. Inoltre che esse non siano mai usate per scopi incompatibili con il Patto.<sup>379</sup> I difensori dei diritti umani dovrebbero essere protetti da qualsiasi divulgazione ai mass media di dati personali o informazioni; in particolare se riguardano dati sensibili o personali che potrebbero essere utilizzati per screditare l'interessato e danneggiarne l'onore o la reputazione. Ad esempio, la Corte EDU ha dichiarato che la divulgazione di materiale sensibile TVCC ai mezzi di comunicazione di massa per uso radiotelevisivo, senza il consenso dell'interessato o senza mascherarne l'identità, può costituire una seria interferenza nel diritto al rispetto della vita privata.<sup>380</sup> La Corte ha inoltre rilevato che la protezione dei dati personali, non ultimi i dati medici, è di fondamentale importanza: renderli accessibili al pubblico può incidere in modo drammatico sulla vita privata e familiare dell'individuo in violazione dell'Articolo 8 della CEDU.<sup>381</sup>

255. Inoltre, i dati e le informazioni personali dovrebbero essere conservati solo per validi motivi e per il tempo strettamente necessario. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, ad esempio, stabilisce che “i dati personali sottoposti a trattamento automatico devono essere [...] conservati sotto una forma che permetta l'identificazione delle persone interessate per un periodo non superiore a quello necessario per i fini per i quali essi sono registrati”.<sup>382</sup> Conformemente alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, le autorità hanno anche l'obbligo di attivare una procedura efficace e accessibile per consentire alle persone

378 Si veda il “Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo”, UN Doc. A/63/223, 6 agosto 2008, par. 34. Inoltre rispetto ai procedimenti penali, le Linee Guida dell'ONU sul ruolo dei pubblici ministeri, ad esempio, affermano che quando essi entrano in possesso di prove contro gli indagati che sanno o credono che siano state ottenute con il ricorso a metodi illegali (che costituiscono una grave violazione dei diritti umani del sospettato), dovranno rifiutarsi di utilizzare tali prove. Si veda “Guidelines on the Role of Prosecutors, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders”, Havana, Cuba, dal 27 agosto al 7 settembre 1990, par. 16.

379 Si veda Commento Generale n. 16, par. 10.

380 Si veda Peck c. il Regno Unito, Istanza n. 44647/98, 28 gennaio 2003. Nel caso preso in esame ciò è avvenuto nonostante il fatto che il filmato fosse stato registrato in un luogo pubblico.

381 Si veda Z c. Finlandia, Istanza n. 22009/93, 25 febbraio 1997.

382 Si veda Consiglio d'Europa, “Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale”, Articolo 5.

di accedere ai propri archivi personali detenuti dalle autorità pubbliche entro un termine ragionevole.<sup>383</sup>

256. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha riconosciuto che la trattazione dei dati e l'eccessiva sorveglianza possono compromettere i diritti di riservatezza associati a determinate professioni (come la protezione delle fonti per i giornalisti) e possono addirittura minacciare la sicurezza delle persone interessate.<sup>384</sup> Il Principio 22 dei Principi Fondamentali delle Nazioni Unite sul Ruolo degli Avvocati prevede che "i Governi devono riconoscere e rispettare il fatto che tutte le comunicazioni e le consultazioni tra gli avvocati e i loro clienti, rientranti nel rapporto professionale, siano confidenziali."<sup>385</sup> Inoltre gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a prendere "tutte le misure ragionevoli e necessarie [...] per garantire il rispetto della riservatezza della relazione avvocato-cliente".<sup>386</sup> Si sono anche impegnati ad assicurare che "i giornalisti, compresi quelli che rappresentano i media di altri Stati partecipanti, siano liberi di accedere e mantenere i contatti con fonti di informazione pubbliche e private e che il loro bisogno di riservatezza professionale sia rispettato".<sup>387</sup> Data la crescente importanza di Internet come mezzo di comunicazione di massa, è emersa la necessità di estendere la protezione delle fonti dei giornalisti anche ad altre figure.<sup>388</sup>

257. Oltre a riconoscere le particolari esigenze professionali di giornalisti o avvocati che sono difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero anche recepire

383 Si veda ad esempio *Haralambie c. Romania*, Istanza n. 21737/03, Nota informativa sulla giurisprudenza della Corte n. 123, ottobre 2009.

384 Si veda Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, "Dichiarazione sul monitoraggio digitale e altre tecnologie di sorveglianza" par. 2. Parimenti il Relatore Speciale per la promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione ha notato, in riferimento alla privacy, alla sicurezza e all'anonimato delle comunicazioni dei giornalisti che "un ambiente in cui la sorveglianza è diffusa e priva delle limitazioni connotate a un giusto processo o alla supervisione giudiziaria, non può sostenere la presunzione di proteggere le fonti. Anche un uso limitato, non trasparente e non documentato della sorveglianza può avere un effetto intimidatorio senza una accurata documentazione pubblica sul suo utilizzo e senza quei controlli e quegli equilibri necessari per prevenirne l'abuso"; vedi *A/HRC/23/40*, par. 52. Inoltre la Corte Europea dei Diritti Umani ha dichiarato che "considerando l'importanza della protezione delle fonti giornalistiche in riferimento alla libertà di stampa in una società democratica e all'effetto potenzialmente intimidatorio che l'ordine di divulgazione di una fonte potrebbe avere sull'esercizio di tale libertà, questa misura non può essere compatibile con l'articolo 10 (art. 10) della Convenzione a meno che non sia giustificata da un'esigenza imperativa di interesse pubblico"; si veda *Goodwin c. Il Regno Unito*, Istanza n. 17488/90, 27 marzo 1996, par. 39. Per quanto riguarda gli avvocati, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha raccomandato, ad esempio, ai Paesi Bassi di garantire che le comunicazioni protette dal privilegio della riservatezza siano escluse dalle intercettazioni. Il Comitato temeva che le registrazioni di conversazioni telefoniche riguardanti professionisti con obbligo di riservatezza, in particolare gli avvocati, non fossero state salvaguardate in modo da preservare la riservatezza del rapporto cliente-avvocato. Si veda *CCPR/C/NLD/CO/4*, 25 agosto 2009, par. 14.

385 Si vedano i "Principi Fondamentali sul ruolo degli ordini forensi", adottati dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento del Reo tenutosi all'Avana (Cuba) dal 27 agosto al 7 settembre 1990.

386 Si veda *Bruxelles 2006*, "Dichiarazione di Bruxelles sui sistemi di giustizia penale".

387 Si veda *Vienna 1989*, "Cooperazione nel Settore Umanitario e in altri Settori", par. 40.

388 Si veda "Shaping policies to advance media freedom", Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media, Raccomandazioni della Conferenza su Internet del 2013, Raccomandazione 3, <https://www.osce.org/fom/100112>.

le esigenze specifiche di altri difensori di tali diritti, per quanto riguarda la tutela dei loro diritti alla privacy, compresa la riservatezza delle comunicazioni, al fine di proteggere le loro fonti o le persone di cui difendono i diritti. Ciò è particolarmente importante per coloro le cui fonti, inclusi testimoni e informatori, affrontano particolari rischi nel fornire informazioni ed anche per chi lavora con persone (fra cui vittime della tratta o individui che stanno abbandonando gruppi criminali o di estremisti violenti) che sono a elevato rischio di aggressioni dopo aver cercato l'assistenza dei difensori dei diritti umani.

258. Alcuni gruppi di difensori dei diritti umani hanno anche esigenze specifiche riguardo alla protezione della loro vita privata a causa della natura delle violazioni e degli abusi che spesso subiscono. Ad esempio l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto che le violazioni e gli abusi contro le donne (comprese quelle che difendono i diritti umani) legati alla tecnologia dell'informazione sono un problema emergente e richiedono risposte efficaci. Tali violazioni e abusi possono includere molestie online, cyberstalking, violazione della privacy, censura e hackeraggio di account di posta elettronica, telefoni cellulari e altri dispositivi elettronici, al fine di screditare la vittima e/o incitare ad altre violazioni e abusi contro di loro.<sup>389</sup>

## **J. Diritto di accedere agli organismi internazionali e di comunicare con essi**

259. Poiché i diritti umani non sono solo una questione interna, ma sono di interesse diretto e legittimo di tutti gli Stati partecipanti,<sup>390</sup> la comunicazione delle informazioni sui diritti umani agli organismi internazionali, compresi i meccanismi internazionali e regionali in materia di diritti umani, è un diritto riconosciuto che necessita di protezione e un'attività legittima in materia di diritti umani.

260. Gli impegni dell'OSCE hanno ripetutamente riconosciuto questo diritto.<sup>391</sup> La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani sottolinea in modo particolare l'importanza di tali diritti, in riferimento all'Articolo 5 e all'Articolo 9(4), come elemento importante del diritto di difendere i diritti umani e anche come diritto a sé stante.<sup>392</sup> Sia l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che il Consiglio per i Diritti Umani hanno ribadito il diritto di ciascuno, individualmente e in associazione con altri, ad accedere e comunicare senza ostacoli con gli organismi

389 Si veda A/RES/68/181, adottata l'11 dicembre 2013, preambolo par. 12.

390 Mosca 1991, preambolo.

391 Si veda Copenaghen 1990, parr. 10.4 e 11.3. Si veda anche Vienna 1989, par. 26, che riafferma "il diritto delle persone di osservare e promuovere l'attuazione delle disposizioni CSCE e, a tal fine, di associarsi con altri", e contiene l'impegno degli Stati partecipanti ad "agevolare i contatti diretti e la comunicazione tra queste persone, organizzazioni e istituzioni all'interno e tra gli Stati partecipanti".

392 La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani all'Articolo 5 stabilisce che "allo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, a livello nazionale ed internazionale: [& ] (c) di comunicare con organizzazioni non-governative o intergovernative. L'Articolo 9, par. 4, della Dichiarazione stabilisce che tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di accedere liberamente e di comunicare con organi internazionali dotati della competenza generale o speciale di ricevere e considerare comunicazioni in materia di diritti umani e libertà fondamentali".

internazionali, in particolare con le Nazioni Unite, con i suoi rappresentanti e con tutti i meccanismi coinvolti nel campo dei diritti umani.<sup>393</sup>

261. L'accesso agli organismi internazionali e il diritto di comunicare con loro rappresentano un diritto insito nelle basi di tutte le istituzioni internazionali, compresi i meccanismi dei diritti umani sotto gli auspici dell'ONU, dell'OAS, dell'UE, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE. Inoltre questi meccanismi internazionali dei diritti umani dipendono dalle informazioni fornite da persone o da gruppi per sostenere l'attuazione da parte degli Stati della normativa internazionale sui diritti umani.<sup>394</sup> Pertanto qualsiasi forma di ritorsione nei confronti dei difensori dei diritti umani per aver fornito informazioni agli organismi internazionali o qualsiasi ostacolo alla loro interazione con questi organismi, costituisce una violazione dei diritti umani e, allo stesso tempo, compromette il funzionamento dei meccanismi con cui gli Stati si sono impegnati a cooperare in buona fede. Sia l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che il Consiglio per i Diritti Umani hanno esortato gli Stati ad astenersi da tali intimidazioni o ritorsioni contro i difensori dei diritti umani, nonché i loro familiari e associati, garantendo protezione in tal senso.<sup>395</sup>

262. I trattati internazionali, tra cui la CAT e l'OPCAT, il Protocollo facoltativo alla CEDAW e il Protocollo facoltativo all'ICESCR, contengono disposizioni specifiche che obbligano gli Stati a proteggere le persone da intimidazioni o maltrattamenti motivati da una denuncia o da un'altra forma di comunicazione.<sup>396</sup> A tale riguardo il Comitato contro la tortura ha designato dei relatori per dare seguito alle denunce di ritorsione ai sensi della disposizione pertinente del CAT, che impone agli Stati di garantire che denunciati e testimoni siano protetti da maltrattamenti o intimidazioni derivanti da un loro reclamo o dall'aver fornito qualunque genere di prova. Anche altri Organi del Trattato delle Nazioni Unite dedicano particolare attenzione alla questione della comunicazione con i difensori dei diritti umani e con le ONG per i diritti umani. Ad esempio il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato l'importanza della comunicazione e della cooperazione con le ONG che lavorano per i diritti umani<sup>397</sup> e ha sottolineato che qualsiasi ritorsione contro

393 Si veda Risoluzione UNGA A/RES/68/181, par. 18 e Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, par. 13. Si veda anche "Cooperazione con le Nazioni Unite, suoi rappresentanti e meccanismi nel campo dei diritti umani", Risoluzione A/HRC/RES/24/24, adottata il 27 settembre 2013, par. 1.

394 Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani, "Commento alla dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società, di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti", luglio 2011, p. 51.

395 Si veda Risoluzione UNGA A/RES/68/181, par. 17 e Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, par. 14.

396 "Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti", Articolo 13; "Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura", Articolo 15; "Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne", Articolo 11; "Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali", Articolo 13.

397 Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, "Relazione tra Comitato per i Diritti Umani e Organizzazioni Non Governative", CCPR/C/104/3, 4 giugno 2012.

chi comunica con il Comitato è inaccettabile.<sup>398</sup> Il Comitato contro le Sparizioni Forzate, ad esempio, ha incluso nelle sue regole di procedura disposizioni specifiche sulle ritorsioni e su come contrastarle.<sup>399</sup>

263. Nonostante gli impegni dell'OSCE e gli obblighi internazionali, in alcuni Stati partecipanti persone e gruppi non possono presentare liberamente e senza timore di ritorsioni, relazioni o altro materiale di monitoraggio e ricerca, reclami e altre comunicazioni agli organismi internazionali competenti. Inoltre la loro capacità di partecipare liberamente ai dibattiti e di incontrarsi oppure cooperare con questi organismi, sia nel proprio Paese che all'estero, è talvolta significativamente ridotta, anche a seguito di minacce, avvertimenti, divieti di viaggio o campagne denigratorie a cui sono soggetti per tali attività. Le ONG che forniscono informazioni ai meccanismi internazionali hanno riferito di essere state "monitorate" dalle forze dell'ordine, o che le loro abitazioni private o i loro uffici sono stati perquisiti e violati. Alcuni hanno segnalato che i loro passaporti sono stati confiscati o che è stato loro impedito di imbarcarsi su aerei per partecipare a riunioni internazionali, mentre altri hanno subito ritorsioni al ritorno in Patria. In alcuni Paesi, le autorità applicano una legislazione che vieta la diffusione di "false informazioni" ritenute lesive della reputazione nazionale oppure leggi simili per criminalizzare i difensori dei diritti umani per attività legate al monitoraggio di tali diritti e per aver riferito i risultati delle loro indagini agli organismi internazionali. Il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura, ad esempio, ha espresso preoccupazione per le norme penali estensive riguardanti il tradimento, che possono essere interpretate come un divieto alla condivisione di informazioni con il Comitato o con altri organi dei diritti umani su questioni relative a tali diritti.<sup>400</sup> Le ritorsioni sono spesso collegate

398 Nel suo Commento Generale n. 33, "Gli obblighi degli Stati Parte secondo il Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici", il Comitato dei Diritti Umani ha osservato che "gli Stati partecipanti sono obbligati a non ostacolare l'accesso al Comitato e ad impedire qualsiasi misura di ritorsione nei confronti di chiunque abbia indirizzato una comunicazione al Comitato" (UN Doc. CCPR/C/GC/33, 25 giugno 2009, par. 4).

399 Si vedano le "Regole di Procedura del Comitato delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate", UN Doc. CE-D/C/1, 22 giugno 2012, Regole 63(2), 95(4) e 99.

400 Si vedano le "Osservazioni Conclusive: Federazione russa", UN Doc. CAT/C/RUS/CO/5, 11 dicembre 2012, par. 12. Pertanto il Comitato ha invitato lo Stato Parte a "garantire che nessun individuo o gruppo venga sottoposto a procedimento giudiziario per aver comunicato o fornito informazioni al Comitato contro la Tortura, al Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura, al Fondo Volontario delle Nazioni Unite per le Vittime della Tortura o ad altri organi di tutela dei diritti umani delle Nazioni Unite nell'esecuzione dei rispettivi mandati", si veda *ibid.* par. 12(b). Inoltre ha manifestato particolare preoccupazione per quelle norme che richiedono alle organizzazioni destinatarie di sostegno finanziario da fonti straniere, di registrarsi e di identificarsi pubblicamente come "agenti stranieri"; si veda *ibid.* par. 12. Successivamente il Comitato ha ricevuto denunce che segnalavano accuse mosse contro due organizzazioni e i loro capi in base a tali disposizioni e specificamente in relazione alle informazioni fornite da queste due organizzazioni al Comitato. Si veda "Letters sent by the Chairperson and the Rapporteur on reprisals to the Russian Federation on 17 and 28 May 2013, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=130](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=130). Nelle sue Osservazioni Conclusive sul Tagikistan, il Comitato contro la tortura ha anche espresso seria preoccupazione per le notizie di molestie e intimidazioni nei confronti dei difensori dei diritti umani in seguito ai loro incontri con il Relatore Speciale sulla tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, durante la sua visita in Tagikistan nel maggio del 2012. La sua preoccupazione riguardava anche lo scioglimento per motivi amministrativi di un'organizzazione a tutela dei diritti umani che si era impegnata con il Relatore Speciale durante la sua visita. Si veda Comitato contro la tortura, "Osservazioni Conclusive: Tagikistan", UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, 20 novembre, 2012, par. 15.

a molteplici forme di violazioni dei diritti umani, comprese restrizioni indebite alla libertà di circolazione e violazioni del diritto alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di associazione e altro.

264. Le relazioni annuali del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla Cooperazione con le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e i meccanismi nel campo dei diritti umani hanno indicato che le ritorsioni contro coloro che collaborano con le Nazioni Unite rappresentano un problema sempre più preoccupante, anche in un certo numero di Stati partecipanti all'OSCE. Nel contesto del monitoraggio delle ritorsioni, l'ONU ha anche riferito di aver ricevuto segnalazioni di atti di intimidazione e ritorsione a seguito di cooperazione con le organizzazioni regionali.<sup>401</sup> Il Consiglio dei Diritti Umani ha espresso preoccupazione per le "continue segnalazioni di intimidazioni e ritorsioni contro persone e gruppi che cercano di cooperare o hanno cooperato con le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e i meccanismi nel campo dei diritti umani. La preoccupazione riguarda anche la gravità delle ritorsioni riportate, comprese le violazioni del diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona e le violazioni degli obblighi previsti dal diritto internazionale che proibiscono la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti".<sup>402</sup> A tale riguardo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e il Consiglio per i Diritti Umani hanno esortato gli Stati ad astenersi da qualsiasi atto di intimidazione o ritorsione e a garantire un'adeguata protezione al riguardo. Inoltre hanno invitato gli Stati ad adempiere al loro dovere di porre fine all'impunità per tali atti, consegnando alla giustizia i colpevoli e fornendo alle vittime un rimedio efficace, evitando di applicare norme che abbiano l'effetto di minare il diritto a un accesso senza ostacoli alla comunicazione con le istituzioni internazionali.<sup>403</sup> Facendo eco all'APCE, che ha espresso seria preoccupazione per la pressione illecita sugli avvocati che difendono chi si rivolge alla Corte EDU e per altri atti intimidatori, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati ad astenersi dal fare pressione sui richiedenti, i loro avvocati e i membri delle loro famiglie con l'obiettivo di scoraggiare i reclami alla Corte, fornendo al contrario efficace protezione da tali pressioni,

401 Si veda A/HRC/24/29, 31 luglio 2013, par. 49 e par. 14 (in merito alle denunce di ritorsioni per aver comunicato con le organizzazioni regionali). Si vedano anche le relazioni precedenti del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla Cooperazione con le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e meccanismi nel campo dei diritti umani: Un Doc. A/HRC/21/18, 13 agosto 2010; UN Doc. A/HRC/18/19, 21 luglio 2011; e UN Doc. A/HRC/14/19, 7 maggio 2010.

402 A/HRC/RES/24/24, Preambolo.

403 Si veda Risoluzione UNGA A/RES/68/181, par. 17 e Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/22/6, par. 14. Si veda anche A/HRC/RES/24/24, che incoraggia gli Stati a considerare l'istituzione di un focal point nazionale per affrontare gli atti di intimidazione e le ritorsioni contro le persone e i gruppi che comunicano con le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e i meccanismi in materia, si veda par. 8.

identificando e indagando in modo appropriato tutti i casi di presunta interferenza nel diritto di rivolgersi personalmente alla Corte.<sup>404</sup>

265. Quando i meccanismi nazionali per la protezione dei diritti umani sono inefficaci, i sistemi internazionali possono essere l'unica o l'ultima possibilità per agire in giudizio o per la promozione e la protezione dei diritti umani. Le informazioni trasmesse agli organismi internazionali, in particolare ai meccanismi per i diritti umani, sono talvolta l'unico modo per chi si trova al di fuori di un determinato Paese di conoscere la situazione dei diritti umani in quel territorio. In queste circostanze, gli Stati spesso percepiscono il trasferimento di queste informazioni come un modo per mettere in cattiva luce il Paese e il suo Governo, in quanto tali informazioni possono rivelare la responsabilità delle autorità nelle violazioni dei diritti umani, nonché la loro corruzione. Tuttavia gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a rispettare i diritti umani e il diritto alla difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali.<sup>405</sup> Essi hanno anche confermato l'importante contributo di persone, gruppi e associazioni ad aiutare gli Stati a garantire il rispetto dei loro impegni nell'ambito della dimensione umana dell'OSCE.<sup>406</sup> Gli Stati dovrebbero quindi anche rispettare e proteggere il diritto dei difensori dei diritti umani di condividere informazioni con gli organismi internazionali.

266. Al fine di rafforzare la protezione dei diritti umani nei loro Paesi, la comunicazione con gli organismi internazionali, in particolare con i meccanismi per i diritti umani, dovrebbe essere considerata e riconosciuta come un'importante attività di routine. Pertanto gli Stati partecipanti dovrebbero adottare misure proattive per facilitare l'esercizio del diritto dei difensori dei diritti umani di comunicare con tali organismi. Ad esempio, come regolarmente raccomandato dagli organismi del Trattato delle Nazioni Unite, gli Stati dovrebbero tradurre i trattati pertinenti, le osservazioni conclusive e le raccomandazioni, effettuare traduzioni delle relazioni di stato, della giurisprudenza e di altri documenti pertinenti nelle lingue locali e diffonderle ampiamente per sensibilizzare l'opinione pubblica internazionale nei

404 Si veda Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, "Risoluzione CM/Res (2010)25 sull'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere il diritto di presentare ricorso individuale alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo", 10 novembre 2010, par. 1-2 e 4. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ha formulato raccomandazioni quasi identiche nella sua Risoluzione del 2007 (si veda la Risoluzione APCE 1571 (2007), "Dovere degli Stati membri del Consiglio d'Europa di cooperare con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo", par. 17.1-17.3). Nella Risoluzione, l'Assemblea ha espresso gravi preoccupazioni "sul fatto che un certo numero di casi riguardanti il presunto omicidio, la scomparsa, le percosse o le minacce subite da coloro che hanno presentato reclami alla Corte non sono ancora stati esaminati in modo completo ed efficace dalle autorità competenti" e ha osservato che i metodi illeciti con cui era stata esercitata pressione sugli avvocati che avevano difeso chi si era appellato alla Corte "includevano accuse per reati inventati, ispezioni fiscali discriminatorie e minacce d'incriminazione per 'abuso di ufficio'. Pressioni analoghe sono state esercitate sulle ONG che assistono i richiedenti nella preparazione dei loro casi". Tali atti di intimidazione hanno impedito alle presunte vittime di violazioni di presentare i loro reclami alla Corte, o le hanno indotte a ritirare le loro istanze (si vedano i par. 5-7).

405 Vienna 1989, par. 13.5; Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, Articolo 1.

406 Si veda ad esempio Mosca 1991.

confronti dei meccanismi per la difesa dei diritti e incoraggiare il ricorso ad essi.<sup>407</sup> Analogamente gli Stati dovrebbero diffondere raccomandazioni formulate da altri meccanismi sui diritti umani, nonché standard e regolamenti prodotti da meccanismi regionali sui diritti umani e da altre istituzioni. Dovrebbero anche pubblicizzare informazioni su come presentare denunce a meccanismi e istituzioni internazionali e regionali sui diritti umani, compresi i tribunali regionali per i diritti umani, oppure facilitare l'uso di questi meccanismi se necessario.

267. Anche gli Organi del Trattato delle Nazioni Unite chiedono regolarmente che gli Stati si consultino attivamente con la società civile quando preparano relazioni periodiche sull'attuazione da parte loro del pertinente trattato sui diritti umani.<sup>408</sup> Analogamente gli Stati sono incoraggiati a preparare relazioni nazionali e altre informazioni per l'Universal Periodic Review (UPR) del Consiglio per i Diritti Umani attraverso un ampio processo di consultazione a livello nazionale che coinvolga tutte le parti interessate.<sup>409</sup> Qualsiasi consultazione di questo tipo dovrebbe essere aperta, inclusiva ed efficace. Nell'effettuare tali consultazioni, gli Stati partecipanti dovrebbero rispettare il diritto dei difensori dei diritti umani di presentare le proprie relazioni o proposte in alternativa al rapporto ufficiale dello Stato. Nel riconoscere il valore dei contributi della società civile, gli Stati partecipanti dovrebbero rivolgersi in modo proattivo alla società civile e facilitarne il forte impegno con i meccanismi e le istituzioni internazionali in materia di diritti umani, pubblicizzando anche le informazioni che riguardano le imminenti revisioni della situazione dei diritti umani nel Paese, nonché i tempi e le modalità per la presentazione delle informazioni al meccanismo o all'istituzione che effettua la revisione.

268. Durante le visite di organismi internazionali, in particolare di meccanismi e istituzioni dei diritti umani, comprese le Procedure Speciali dell'ONU e quelle sotto gli

407 Si veda, ad esempio, la seguente raccomandazione del Comitato per i Diritti Umani, che è contenuta in forma simile in tutte le Osservazioni Conclusive scritte dopo aver esaminato la relazione riguardante uno Stato: "lo Stato Parte dovrebbe divulgare ampiamente il Patto, i due Protocolli Opzionali al Patto, il testo del secondo rapporto periodico, le risposte scritte che ha fornito in risposta all'elenco delle questioni elaborate dal Comitato e le presenti osservazioni conclusive, al fine di aumentarne la conoscenza tra le autorità giudiziarie, legislative e amministrative, la società civile e le organizzazioni non governative che operano nel Paese, nonché tra la popolazione in generale. Il Comitato suggerisce inoltre che la relazione e le osservazioni conclusive siano tradotte nell'altra lingua ufficiale dello Stato membro". Si veda Comitato per i Diritti Umani, "Osservazioni Conclusive: Bosnia Erzegovina," UN Doc. CCPR/C/BIH/CO/2, 13 novembre 2012, par. 22. Analogamente il Comitato per i Diritti dell'Infanzia ha affermato che "il Comitato raccomanda inoltre che sia la seconda che la quarta relazione periodica e le risposte scritte da parte dello Stato membro e le relative raccomandazioni (osservazioni conclusive) siano rese disponibili nelle lingue del Paese, compreso (ma non in via esclusiva) l'uso di Internet, per la conoscenza da parte della popolazione in generale, delle organizzazioni della società civile, dei media, dei gruppi giovanili, dei gruppi professionali e dei bambini, al fine di generare un dibattito e una conoscenza approfonditi sulla Convenzione e sui relativi Protocolli opzionali oltre che sulla loro attuazione e monitoraggio". Si veda Comitato sui Diritti dell'Infanzia, "Osservazioni Conclusive: Bosnia Erzegovina," UN Doc. CRC/C/BIH/CO/2-4, 29 novembre 2012, par. 81.

408 Si veda ad esempio Comitato per i Diritti Umani "Osservazioni Conclusive: Bosnia Erzegovina," UN Doc. CCPR/C/BIH/CO/2, 13 novembre 2012, par. 22, nel quale si afferma: "il Comitato chiede inoltre allo Stato Parte di consultare in maniera esaustiva la società civile e le organizzazioni non governative per la preparazione del suo terzo rapporto periodico".

409 Si veda Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, "Institution-building of the United Nations Human Rights Council", Risoluzione A/HRC/RES/5/1, Allegato, par. 15.

auspici dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e dell'IACHR, gli Stati dovrebbero garantire che i difensori dei diritti umani possano interagire liberamente e in sicurezza con i rappresentanti di questi organismi e possano farlo in modo riservato.<sup>410</sup>

#### IV. QUADRO ATTUATIVO DELLE LINEE GUIDA

##### *Attuazione nazionale*

269. Conformemente all'Articolo 2 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, gli Stati devono adottare le misure legislative, amministrative e di altro tipo necessarie affinché i diritti e le libertà menzionati nella Dichiarazione siano effettivamente garantiti. Il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha invitato gli Stati "a cercare assistenza [...] nel processo di revisione, modifica o sviluppo della legislazione che influisce o influenzerebbe, direttamente o indirettamente, il lavoro dei difensori dei diritti umani".<sup>411</sup> Oltre alla legislazione, gli Stati dovrebbero anche rivedere le loro politiche e pratiche per garantire che queste non mettano a rischio i difensori dei diritti umani od ostacolino il loro lavoro, ma al contrario promuovano lo svolgimento delle loro attività. Essi dovrebbero effettuare tali revisioni consultandosi con la società civile e chiedere l'assistenza tecnica di agenzie internazionali, compreso l'ODIHR, se necessario.<sup>412</sup>

270. Il riesame da parte degli Stati partecipanti delle leggi e delle pratiche che riguardano i difensori dei diritti umani rappresenterebbe un primo passo significativo verso l'attuazione delle presenti linee guida nonché di altri standard e impegni pertinenti. Il monitoraggio successivo, su base continuativa, servirebbe a controllarne i progressi e a identificare le sfide ancora da affrontare. Inoltre gli Stati dovrebbero adottare iniziative appropriate per garantire che: vengano attuate misure efficaci

410 Secondo i termini di riferimento per lo svolgimento delle visite nazionali da parte dei relatori/rappresentanti speciali delle Nazioni Unite, il governo ospitante dovrebbe dare, fra l'altro, le seguenti garanzie e servizi:

- (a) libertà di circolazione nell'intero Paese, comprese facilitazioni nei trasporti, in particolare nelle zone soggette a restrizioni;
- (b) libertà di indagine, in particolare per quanto riguarda:
  - (i) l'accesso a tutte le prigioni, ai centri di detenzione e ai luoghi per gli interrogatori;
  - (ii) contatti con autorità centrali e locali di tutti i rami del governo;
  - (iii) contatti con i rappresentanti delle organizzazioni non governative, altre istituzioni private e i media;
  - (iv) contatto riservato e senza supervisione con testimoni e altre persone fisiche, comprese quelle private della loro libertà, ritenuto necessario per adempiere al mandato del relatore speciale; e
  - (v) pieno accesso a tutti i documenti relativi al mandato;
- (c) assicurazione da parte del Governo che nessuna persona, fisica o giuridica, che sia entrata in contatto con il relatore speciale/rappresentante in relazione al mandato, subirà per questo motivo minacce, molestie o punizioni o sarà sottoposta a procedimento giudiziario; [...]. Si veda E/CN.4/1998/45, Appendice V.

411 A/HRC/RES/22/6, par. 22.

412 In particolare il Consiglio per i Diritti Umani ha sottolineato "il prezioso contributo delle istituzioni nazionali per i diritti umani, della società civile e di altre parti interessate nel fornire contributi agli Stati sulle implicazioni dei progetti di legge nel momento in cui tale legislazione è in fase di sviluppo o revisione, per garantire che sia conforme con la normativa internazionale sui diritti umani". Si veda A/HRC/RES/22/6, par. 17.

di follow-up sulla base dei risultati delle revisioni e delle attività di monitoraggio, anche attraverso l'introduzione di modifiche legislative e di altro tipo, siano elaborati piani d'azione nazionali pluriennali; vengano messe a punto attività congiunte con i difensori dei diritti umani, le NHRI e altre parti interessate a promuovere lo status e il lavoro dei difensori dei diritti umani e a creare e consolidare un ambiente sicuro e favorevole.

271. Pur osservando che i membri e lo staff delle NHRI indipendenti che operano in conformità con i Principi di Parigi possono essere considerati difensori dei diritti umani, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha sottolineato il ruolo importante che le NHRI possono svolgere nella tutela dei difensori dei diritti umani, anche attraverso le seguenti attività: ricevere ed esaminare le denunce dei difensori dei diritti umani, svolgere attività di tutela legale per garantire ai difensori dei diritti umani un ambiente di lavoro favorevole, interagire con i meccanismi internazionali e regionali in materia di diritti umani e fornire informazioni sulla situazione dei difensori dei diritti umani nel loro Paese in relazione a tali meccanismi, dare un sostegno pubblico in caso di violazioni dei diritti umani contro i difensori di tali diritti, monitorare la situazione dei difensori dei diritti umani nelle carceri o nei centri di detenzione e fornire assistenza legale o impegnarsi nella mediazione dei conflitti, in caso di controversie tra i difensori dei diritti umani e le autorità o altre parti della società.<sup>413</sup> Le NHRI possono anche svolgere un ruolo importante nel monitoraggio dell'attuazione delle presenti Linee Guida e anche nell'esecuzione del riesame di cui sopra.

272. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le NHRI abbiano un forte mandato in conformità con i Principi di Parigi, così come le risorse necessarie per svolgere questo ruolo in modo efficace e indipendente. Gli Stati partecipanti si sono impegnati a facilitare la creazione e il rafforzamento delle istituzioni nazionali indipendenti in materia di diritti umani e di stato di diritto.<sup>414</sup> In quest'ottica, l'Assemblea Parlamentare OSCE ha esortato gli Stati partecipanti a "creare istituzioni per i diritti umani a livello nazionale in conformità con i Principi di Parigi, ad adottare misure adeguate per assicurarne l'indipendenza e tutte le iniziative necessarie per promuoverne il lavoro in collaborazione e come difensori di altri rappresentanti

413 Si veda il rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite al Consiglio per i Diritti Umani, UN Doc. A/HRC/22/47, 16 gennaio 2013. Nelle sue Osservazioni Generali, il Sottocomitato per l'accreditamento (SCA) del Comitato internazionale di coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (ICC) ha ricordato che "le istituzioni nazionali vengono create dagli Stati con lo scopo specifico di promuovere e difendere i diritti umani a livello nazionale". Inoltre ha sottolineato che: quale requisito essenziale dei Principi di Parigi le NHRI dovrebbero sviluppare, formalizzare e mantenere rapporti di lavoro con una serie di enti e istituzioni per i diritti umani, compresa la società civile e le organizzazioni non governative. "L'importanza di formalizzare relazioni chiare e fattibili con altri organismi per i diritti umani e la società civile, anche attraverso memorandum d'intesa pubblici, rispecchia l'importanza di garantire relazioni di lavoro regolari e costruttive ed è la chiave per aumentare la trasparenza dell'operato delle NHRI con queste realtà". Si veda Comitato di Coordinamento Internazionale delle Istituzioni Nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, "ICC SCA General Observations as adopted in Geneva in May 2013", pp. 6 e 21-22.

414 Copenaghen 1990, par. 27.

della società civile.”<sup>415</sup> Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha inoltre esortato gli Stati membri dell’organizzazione a “considerare la possibilità di fornire o, se del caso, di rafforzare le competenze e le capacità di commissioni indipendenti, mediatori, o istituzioni nazionali per i diritti umani di ricevere, considerare e formulare raccomandazioni per la composizione di reclami riguardanti violazioni dei loro diritti”.<sup>416</sup>

273. L’Assemblea Parlamentare dell’OSCE ha raccomandato che le Delegazioni Parlamentari dell’OSCE ottimizzino il loro impegno con i difensori dei diritti umani e con le NHRI nei rispettivi Stati.<sup>417</sup> Analogamente l’APCE ha sottolineato che i parlamentari hanno una responsabilità primaria nel plasmare il contesto politico e l’ambiente di lavoro dei difensori dei diritti umani oltre che nel monitoraggio degli sviluppi in materia di diritti umani.<sup>418</sup> Più specificamente, l’APCE ha invitato i parlamenti nazionali degli Stati membri del Consiglio d’Europa, tra l’altro, a garantire che la legislazione relativa ai difensori ed al loro lavoro sia in conformità con gli standard internazionali, adottare ed attuare testi non legislativi, come ad esempio i piani d’azione o le strategie a protezione dei difensori dei diritti umani; fornire riconoscimento pubblico al lavoro svolto dai difensori dei diritti umani (ad esempio organizzando audizioni e dibattiti pubblici e istituendo premi per i difensori dei diritti umani), sostenere misure di assistenza e protezione nei confronti dei difensori dei diritti umani esposti a rischio, rendere pubblici i meccanismi di protezione e le dichiarazioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa sui difensori dei diritti umani.<sup>419</sup> I parlamentari negli Stati partecipanti all’OSCE dovrebbero essere incoraggiati ad adottare queste ed altre misure, tra cui la promozione delle presenti Linee Guida insieme ad una efficace attuazione delle stesse.

274. Nel 2010 il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha incoraggiato gli Stati a “creare e rafforzare i meccanismi di consultazione e di dialogo con i difensori dei diritti umani, istituendo anche un focal point per i difensori dei diritti umani all’interno dell’amministrazione pubblica, se non già presente, allo scopo, tra l’altro, di identificare le specifiche esigenze di protezione, inclusa quella delle donne

415 Assemblea Parlamentare dell’OSCE, “Risoluzione sul rafforzamento dell’impegno OSCE con i difensori dei diritti umani e le istituzioni nazionali per i diritti umani”, par. 15, Dichiarazione di Kiev e Risoluzioni adottate alla Sedicesima Sessione Annuale, Kiev, dal 5 al 9 luglio 2007, pp. 28-30, <<http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/250-kyiv-declaration-english/file>>.

416 Op. cit. “Dichiarazione del Comitato dei Ministri sul Piano d’azione del Consiglio d’Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività”. par. 2 (v).

417 Assemblea Parlamentare dell’OSCE, “Risoluzione sul rafforzamento dell’impegno dell’OSCE con i difensori dei diritti umani e le istituzioni nazionali per i diritti umani”, par. 20.

418 Risoluzione APCE 1660 (2009), par. 3.

419 Ibid. par. 13. Nella sua Risoluzione del 2012 sulla situazione dei difensori dei Diritti umani negli Stati membri del Consiglio d’Europa, l’Assemblea ha rinnovato l’appello ai parlamenti nazionali e ai loro membri affinché “la normativa riguardante i difensori dei diritti umani e il loro lavoro sia conforme agli standard internazionali, e affinché i parlamentari si astengano dall’adottare leggi che impongono restrizioni e oneri amministrativi indebiti ai difensori dei diritti umani, o, se del caso, abrogano tali leggi”. Infine l’Assemblea ha chiesto che “le ONG ed i difensori dei diritti umani vengano coinvolti nel processo di elaborazione delle leggi che li riguardano, attraverso adeguate consultazioni pubbliche.” Si veda la Risoluzione 1891 (2012), par. 6.

difensori dei diritti umani ed assicurare la partecipazione dei difensori dei diritti umani allo sviluppo e all'attuazione di misure di protezione mirate".<sup>420</sup> Dove i difensori dei diritti umani si trovano ad affrontare gravi minacce alla loro dignità, nonché alla loro integrità fisica e psicologica, gli Stati partecipanti dovrebbero sviluppare e attuare politiche, programmi o meccanismi nazionali adeguati alla tutela dei difensori dei diritti umani. Se necessario, gli Stati partecipanti dovrebbero anche prendere in considerazione l'istituzione o la nomina di organi consultivi e di coordinamento per amministrare e attuare tali programmi e politiche di protezione. Qualora questi organi già esistano o vengano istituiti, dovrebbero essere anche incaricati di compiti di controllo della sostenibilità e del conseguente monitoraggio dell'attuazione delle presenti Linee Guida, così come di altre norme ed impegni pertinenti. A seconda del loro mandato e delle specifiche circostanze nel Paese, tali organi dovrebbero includere, tra l'altro, i rappresentanti di ministeri competenti, autorità giudiziarie e magistratura, autorità nazionali, regionali e locali, parlamento, istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), così come i difensori indipendenti dei diritti umani rappresentanti la vasta gamma e la diversità dei difensori dei diritti umani attivi nel Paese. Se del caso, si dovrebbe anche prendere in considerazione l'inclusione di organizzazioni intergovernative, comprese le loro rappresentanze territoriali.

275. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha incoraggiato gli Stati a tradurre la Dichiarazione sui Difensori dei Diritti Umani delle Nazioni Unite e ad adottare misure per garantirne la più ampia divulgazione, sia a livello nazionale che locale, anche tra funzionari pubblici e attori non statali. Ha inoltre raccomandato agli Stati di promuovere la sensibilizzazione e la formazione in riferimento alla Dichiarazione, in modo da consentire a funzionari e autorità pubbliche, magistratura inclusa, di osservare le disposizioni della Dichiarazione e di promuovere così una migliore comprensione e un maggiore rispetto nei confronti dei difensori dei diritti umani e del loro lavoro.<sup>421</sup> Gli Stati partecipanti all'OSCE sono anch'essi incoraggiati ad intraprendere misure simili in merito alle presenti Linee Guida. Essi dovrebbero divulgare ampiamente le Linee Guida, includendo i gruppi professionali e gli attori

420 Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite A/HRC/RES/13/13 par. 5. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha inoltre invitato gli Stati membri dell'organizzazione a "istituire infrastrutture adeguate e programmi di assistenza per i difensori dei diritti umani a rischio". Si veda Risoluzione APCE 1660 (2009), par. 12.1.

421 Si veda A/RES/66/164, parr. 11 e 12. Si veda anche A/RES/68/181, 18 dicembre 2013, par. 1. Per quanto riguarda le relative raccomandazioni da parte del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei difensori dei diritti umani si veda, ad esempio, la sua relazione A/HRC/25/55 par. 131 (c) e (g), in cui raccomanda un'ampia divulgazione della dichiarazione e che i programmi educativi, specialmente quelli indirizzati alle forze dell'ordine e ai funzionari pubblici, includano moduli in cui si riconosca il ruolo svolto dai difensori dei diritti umani nella società. Infine il Relatore sollecita che sia assicurata la formazione necessaria ai funzionari pubblici sul ruolo e sui diritti dei difensori dei diritti umani. Per aumentare le conoscenze in materia tra autorità giudiziarie, legislative e amministrative, società civile e ONG, così come tra la popolazione in generale, gli Organismi delle Nazioni Unite esortano regolarmente gli Stati anche a tradurre e divulgare gli strumenti pertinenti ai diritti umani e le relative relazioni sulla loro attuazione, così come le osservazioni conclusive e le raccomandazioni dei Comitati. Si veda la raccomandazione normativa inclusa dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite nelle sue Osservazioni Conclusive sulla relazione di uno Stato membro: ad esempio, CCPR/C/DEU/CO/6, 12 novembre 2012, par. 19.

privati interessati ed usarle a scopi educativi e formativi di funzionari pubblici, insegnanti e altri attori. Dovrebbero cooperare con l'ODIHR per promuovere la conoscenza delle Linee Guida, le attività di formazione ed educazione pertinenti così come il sostegno alle iniziative avviate da NHRI indipendente dalla società civile a tale scopo.

### **Tutela dei difensori dei diritti umani in altri Stati partecipanti all'OSCE e in Paesi terzi**

276. Nel riconoscere che la protezione dei difensori dei diritti umani non è una questione di pertinenza solamente degli affari interni dei Paesi, gli Stati partecipanti dovrebbero prevedere la stesura di linee guida operative per i funzionari pubblici interessati, sulle misure di sostegno e tutela dei difensori dei diritti umani in altri Stati partecipanti all'OSCE, nonché in Paesi terzi al di fuori della zona OSCE. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato che gli Stati "adottino misure per una rapida assistenza e protezione ai difensori dei diritti umani in pericolo in Paesi terzi, eventualmente partecipando ai processi come osservatori e/o, se possibile, rilasciando visti di emergenza".<sup>422</sup>

277. Le Linee Guida dell'Unione Europea per la tutela dei difensori dei diritti umani forniscono indicazioni per le missioni dell'UE all'estero (ad es., per le missioni diplomatiche degli Stati membri dell'UE e per le delegazioni della Commissione Europea) sulle misure a sostegno dei difensori dei diritti umani nei Paesi terzi e raccomandano che le missioni UE adottino in linea generale una politica costruttiva nei confronti dei difensori dei diritti umani.<sup>423</sup> Nel 2009, l'APCE ha invitato gli Stati membri del Consiglio d'Europa, che sono anche Stati membri dell'Unione Europea, a fare ampio uso delle Linee Guida UE e ad attuare all'interno dei loro confini i principi ivi contenuti.<sup>424</sup>

278. Uno studio commissionato dal Parlamento Europeo per valutare l'attuazione delle Linee Guida dell'UE ha rilevato molte buone pratiche, ma ha anche identificato lacune nell'attuazione delle Linee Guida, dovute in parte alla scarsa conoscenza del contenuto delle Linee Guida sia tra il personale diplomatico che tra i difensori dei diritti umani e ad una mancanza di comprensione in merito a come impegnarsi

422 Consiglio d'Europa Dichiarazione del Comitato dei Ministri, par. 2(xi).

423 Garantire Protezione - Linee Guida dell'Unione Europea sui Difensori dei Diritti Umani, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>>, par. 10. Queste Linee Guida vennero adottate inizialmente nel 2004 ed emendate nel 2008.

424 Risoluzione APCE 1660 (2009), par. 12.3.

impegnarsi in materia di diritti umani secondo le Linee Guida dell'UE.<sup>425</sup> Gli Stati partecipanti che sono anche membri dell'UE dovrebbero quindi garantire un'ampia divulgazione delle Linee Guida dell'UE tra le loro missioni diplomatiche e altri importanti funzionari del Governo, facendo sì che costoro ricevano una formazione adeguata sull'attuazione delle Linee Guida e accordino massima priorità alla realizzazione delle misure previste. Altri Stati partecipanti dovrebbero intraprendere iniziative simili sulla base delle proprie linee guida nazionali o integrative.<sup>426</sup>

279. A questo riguardo esempi di buone pratiche vengono forniti dalle linee guida sulla tutela dei difensori dei diritti umani fornite dai governi norvegese<sup>427</sup> e svizzero<sup>428</sup> ai loro servizi e alle loro rappresentanze all'estero. Queste linee guida prevedono una serie di misure concrete per sostenere i difensori dei diritti umani tramite le loro rappresentanze diplomatiche nel Paese interessato tra cui, ad esempio, il mantenimento del contatto diretto con i difensori dei diritti umani in modo da poter scambiare informazioni e legittimarne il lavoro, l'osservazione dei casi giudiziari e l'adempimento di visite nelle carceri e alle persone poste agli arresti domiciliari, l'allarme sulla situazione dei difensori dei diritti umani nei confronti delle autorità competenti del Paese ospitante (anche tramite canali formali e informali, iniziative ed interventi); l'incremento della visibilità del lavoro sui diritti umani attraverso l'uso di media, conferenze stampa, interviste e dichiarazioni pubbliche e attirando l'attenzione verso casi singoli di difensori dei diritti umani, la cooperazione con attori internazionali, altre rappresentanze diplomatiche, e con le NHRI nel Paese in questione in modo da poter condividere le informazioni e coordinare i contatti con i difensori dei diritti umani. Inoltre sia le Linee Guida della Norvegia che quelle della Svizzera riconoscono che, in alcuni casi, i difensori dei diritti umani necessitano di sostegno, inclusa un'assistenza economica e pratica, per trasferirsi temporaneamente in un'altra città o in un Paese vicino.<sup>429</sup> Tutti gli Stati partecipanti all'OSCE dovrebbero impegnare le proprie missioni diplomatiche nel

425 Si veda Karen Bennett, *Assessing the implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders The cases of Kyrgyzstan, Thailand and Tunisia*, European Parliament, Directorate-General for external Policies of the Union, June 2013, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI\\_ET\(2013\)410221\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI_ET(2013)410221_EN.pdf)>. Basata sullo studio di casi provenienti da tre regioni geografiche, la relazione ha formulato una serie di raccomandazioni per rafforzare l'implementazione delle Linee Guida. Il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha anche raccomandato lo sviluppo di semplici indicatori strutturali e di risultato per promuovere l'attuazione e la valutazione delle Linee Guida dell'Unione Europea nei confronti dei Difensori dei Diritti Umani. Si veda il rapporto sulla sua visita in Irlanda, UN Doc. A/HRC/22/47/Add.3, 26 febbraio 2013 par. 111 (g).

426 Le Linee Guida della Svizzera riconoscono, ad esempio, l'importanza di specifici corsi di formazione per il personale delle ambasciate che opera a stretto contatto con i difensori dei diritti umani. "Questo personale specificamente formato sarà allora in grado di agire come focal point e moltiplicatore, trasmettendo le proprie conoscenze ai colleghi." (p. 17)

427 Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, December 2010, <[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks\\_brochures/2010/hr\\_defenders\\_guide.html?id=633052](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks_brochures/2010/hr_defenders_guide.html?id=633052)>.

428 Linee Guida della Svizzera concernenti la Tutela dei Difensori dei Diritti dell'Uomo Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), Dicembre 2013, <<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=51322>>.

429 Si vedano Norwegian Guidelines p. 14, e Linee Guida della Svizzera, p. 15.

sostegno dei difensori dei diritti umani e rafforzare la loro protezione ogni qualvolta sia necessario. In particolare esse devono garantire che le misure adottate raggiungano anche i difensori dei diritti umani che si trovano al di fuori della capitale, in zone rurali e remote del Paese.<sup>430</sup>

280. Oltre ad agire attraverso le rappresentanze diplomatiche all'estero, le Linee Guida della Norvegia sottolineano anche l'importanza di esprimere preoccupazione nei confronti sia della situazione generale dei difensori dei diritti umani che di casi singoli, nel corso di incontri politici e durante le visite ufficiali. Le linee guida inoltre raccomandano, ad esempio, che le informazioni concernenti i difensori dei diritti umani siano incluse nella documentazione preparata dai leader politici prima di una visita ufficiale; durante tale visita i funzionari dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di incontrarsi con i rappresentanti della società civile e dei difensori dei diritti umani nel Paese.<sup>431</sup> Anche gli altri Stati partecipanti dovrebbero intraprendere queste azioni.

281. Analogamente il governo olandese ha sviluppato un piano d'azione integrato nella sua politica estera sui diritti umani, in cui è stabilito che il Ministero degli Affari Esteri dei Paesi Bassi "faciliterà il rapido rilascio dei visti Schengen per soggiorni di breve durata per i difensori dei diritti umani in difficoltà e in cerca di un soggiorno temporaneo nei Paesi Bassi".<sup>432</sup> Analogamente le Linee Guida della Svizzera affermano che "se un esame dettagliato conferma che nel caso in questione lasciare il Paese è l'opzione più conveniente, il [Ministero Svizzero per gli Affari Esteri] interverrà per consentire un certo grado di flessibilità nella procedura di concessione del visto per la Svizzera."<sup>433</sup> Oltre alla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di cui sopra, l'APCE ha raccomandato che gli Stati istituiscano dei programmi di visto umanitario o adottino altre misure adeguate,<sup>434</sup> esortando in particolare i parlamenti nazionali a "promuovere misure di assistenza e protezione per i difensori dei diritti umani esposti a rischio, come ad esempio il rilascio di visti di emergenza."<sup>435</sup> Insieme alle organizzazioni della società civile e alle reti

430 Lo studio sopra menzionato sull'attuazione delle Linee Guida dell'UE ha rilevato che, ad esempio, difficilmente le missioni diplomatiche si recano in visita e osservano processi in tribunale al di fuori delle capitali dei Paesi esaminati (si veda Parlamento Europeo, Direzione Generale per le Politiche Estere dell'Unione, *Assessing the implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders The cases of Kyrgyzstan, Thailand and Tunisia*, June 2013). Le Linee Guida della Svizzera evidenziano la necessità, ad esempio, di visitare anche i difensori dei diritti umani nelle zone rurali per fornire loro supporto morale e migliorarne la tutela (si veda Linee Guida della Svizzera, p. 12).

431 Si veda *Norwegian Guidelines*, p. 20.

432 Si veda *Action Plan for Human Rights Defenders*, <<http://www.government.nl/issues/human-rights/supporting-human-rights-defenders> (Dutch Action Plan)>, p. 5.

433 Linee Guida della Svizzera, p. 16. Il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani ha scelto l'Irlanda come esempio di buona pratica, dopo che il Paese ha istituito un programma di visti umanitari nel 2006, che fornisce ai difensori dei diritti umani con temporanei problemi di sicurezza una procedura rapida grazie alla quale possono recarsi in Irlanda per breve tempo per poter godere di una tregua. Si veda HRC/22/47/Add.3, 26 febbraio 2013, par. 56.

434 Si veda la Dichiarazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, par. 2(xi) e la Risoluzione APCE 1660 (2009), par. 12.2.

435 Risoluzione APCE 1660 (2009), par. 13.5.

dei difensori dei diritti umani, anche i parlamentari possono svolgere un importante ruolo, facilitando il sostegno da parte delle autorità nazionali o locali e delle istituzioni pubbliche o private per l'ospitalità o l'assistenza economica dei soggetti interessati dopo il trasferimento.

282. Come ha sottolineato il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, anche l'aiuto allo sviluppo è uno strumento importante per garantire la tutela dei difensori dei diritti umani nei Paesi terzi, così come un ambiente sicuro e favorevole per il loro lavoro. In questo contesto, ha evidenziato l'importanza di un intervento coerente e sostenibile da parte dei donatori nel caso di violazioni dei diritti umani, così come il bisogno di un finanziamento per sostenere la capacità e la sicurezza dei difensori dei diritti umani nell'ambito degli aiuti allo sviluppo.<sup>436</sup>

### **Cooperazione internazionale e meccanismi nel campo dei diritti umani**

283. Nel sottolineare la responsabilità comune nel difendere i principi dell'OSCE, con particolare riferimento alla democrazia, allo stato di diritto e al rispetto per i diritti umani, gli Stati partecipanti hanno ribadito la loro determinazione a cooperare nell'ambito dell'OSCE, con le sue istituzioni e con i suoi rappresentanti.<sup>437</sup> Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a creare misure congiunte di cooperazione, sia nell'ambito OSCE che attraverso quelle organizzazioni di cui sono membri, al fine di offrire assistenza per migliorare la conformità con i principi e gli impegni OSCE, per rafforzare i già esistenti strumenti di cooperazione e svilupparne di nuovi allo scopo di rispondere efficacemente alle richieste di aiuto provenienti dagli Stati partecipanti.<sup>438</sup> In quanto tali, essi hanno ribadito che "l'OSCE continuerà ad essere un protagonista attivo in tutta la regione, con il pieno utilizzo delle sue istituzioni (l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo (ODIHR), l'Alto Commissariato per le Minoranze Nazionali (HCNM), e il Rappresentante per la Libertà dei Media (RFoM)), la sua operatività sul campo e il suo Segretariato. Si tratta di strumenti importanti per assistere tutti gli Stati partecipanti nell'attuazione degli impegni assunti, incluso il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto."<sup>439</sup> Al fine di creare un ambiente in cui i difensori dei diritti umani possano operare liberamente, le Linee Guida dell'Unione Europea si sono impegnate a rafforzare i meccanismi regionali esistenti per la tutela dei difensori dei diritti umani, tra cui l'ODIHR e il Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, nonché a sostenere le Procedure Speciali del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, incluso il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani.<sup>440</sup>

436 Si veda ad esempio A/HRC/22/47Add.3, 26 febbraio 2013, par. 65.

437 Istanbul 1999, "Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune", par. 14.

438 Ibid.

439 Maastricht 2003, "Strategia dell'OSCE per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo", par. 20.

440 Si veda Linee Guida dell'Unione Europea, par. 12, pp. 7-9, e par. 13, pp. 9-10.

284. Gli Stati partecipanti dovrebbero impegnarsi in una revisione paritaria in buona fede con altri Stati e cooperare con gli organismi internazionali per i diritti umani con l'obiettivo di rafforzare la tutela dei difensori dei diritti umani e di creare e consolidare un ambiente sicuro e favorevole per il loro lavoro. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ad esempio, ha invitato i suoi Stati membri a cooperare con il meccanismo per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte EDU e con il Commissario per i Diritti Umani, facilitando le visite nei Paesi, fornendo risposte adeguate e avviando un dialogo con il Commissario circa la situazione dei diritti umani quando richiesto.<sup>441</sup> Analogamente, gli Stati partecipanti dovrebbero cooperare e rispondere in maniera positiva alle richieste di visitare i loro Paesi da parte delle Procedure Speciali delle Nazioni Unite, tra cui il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani.<sup>442</sup> Dovrebbero inoltre rispettare pienamente il loro impegno di riferire periodicamente agli organi di monitoraggio sull'attuazione degli strumenti internazionali per i diritti umani che hanno ratificato, nonché fornire a questi organi informazioni specifiche sulle misure adottate per garantire la tutela dei difensori dei diritti umani come previsto. In particolare gli Stati dovrebbero dare un reale e preciso seguito alle raccomandazioni fatte dagli organi di monitoraggio internazionali e da altri meccanismi per i diritti umani. Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha incoraggiato gli Stati a "includere nelle loro relazioni, per la revisione periodica universale e per le comunicazioni agli organi del trattato, le informazioni relative ai progressi compiuti per creare un ambiente sicuro e favorevole per i difensori dei diritti umani".<sup>443</sup>

285. Gli Stati partecipanti sono incoraggiati ad avvalersi dell'assistenza dell'ODIHR nella revisione della legislazione e nello sviluppo di emendamenti, al fine di allineare le loro leggi alla normativa internazionale sui diritti umani e agli impegni OSCE in materia di tutela dei difensori dei diritti umani. Inoltre dovrebbero fornire informazioni all'ODIHR sulle procedure adottate per attuare le presenti Linee Guida. Ciò è importante per garantire che l'ODIHR possa svolgere il suo ruolo di monitoraggio e assistere gli Stati partecipanti nell'attuazione degli impegni nel campo della dimensione umana, anche attraverso la condivisione di informazioni e di buone pratiche.<sup>444</sup> In qualità di istituzione principale operante nel campo della dimensione umana, all'ODIHR è affidato il compito di redigere "relazioni periodiche sulle sue attività e fornire informazioni sui problemi di attuazione", anche al Consiglio

441 Dichiarazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, par. 2(viii).

442 L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha invitato gli Stati a "prendere in seria considerazione una risposta favorevole alla richiesta del Relatore Speciale di visitare i loro Paesi, e li sollecita ad avviare un dialogo costruttivo con il Relatore Speciale in merito al seguito e all'attuazione delle sue raccomandazioni, nonché a consentire al Relatore di adempiere al suo mandato nella maniera più efficace"; si veda A/RES/66/164, par. 10.

443 Si veda A/HRC/RES/22/6, par. 19.

444 In conformità con il Documento di Helsinki del 1992, il mandato dell'ODIHR consiste nell'assistere gli Stati partecipanti all'OSCE nel compito di "garantire il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sostenere lo stato di diritto, promuovere i principi della democrazia e... costruire, rafforzare e tutelare le istituzioni democratiche, nonché promuovere la tolleranza in tutta la società." (Helsinki 1992, Decisioni: VI. La Dimensione Umana", par. 2). Inoltre il compito dell'ODIHR include fungere da punto di contatto per le informazioni fornite dagli Stati partecipanti in conformità con i loro impegni OSCE e divulgare informazioni sulla dimensione umana (Roma 1993, "Decisioni: IV. La Dimensione Umana", par. 4).

Permanente dell'OSCE, e "rendere disponibile documentazione di supporto per la revisione annuale di attuazione e, se necessario, chiarire o integrare le informazioni ricevute".<sup>445</sup> Nel contesto del loro impegno a cooperare nell'ambito dell'OSCE e con le sue istituzioni, gli Stati partecipanti hanno anche espresso la loro determinazione a "cooperare in uno spirito di solidarietà e di collaborazione, in una continua revisione dell'attuazione".<sup>446</sup>

286. Al fine di garantire il pieno rispetto degli impegni assunti in materia di dimensione umana, pertinenti alla tutela dei difensori dei diritti umani, gli Stati partecipanti dovrebbero anche accogliere e facilitare le altre attività dell'ODIHR a sostegno del rispetto dei loro impegni sulla dimensione umana, che sono rilevanti per i difensori dei diritti umani, comprese le visite effettuate dall'ODIHR. Ad esempio, nello spirito dell'impegno OSCE di "accettare come misura di rafforzamento della fiducia la presenza di osservatori inviati dagli Stati partecipanti e rappresentanti di organizzazioni non governative e di altre persone interessate ai procedimenti giudiziari nei tribunali";<sup>447</sup> quando gli Stati partecipanti in questione dovrebbero anche facilitare il monitoraggio da parte di OSCE/ODIHR dei processi a carico dei difensori dei diritti umani.

## OSCE

287. Nel 2003, gli Stati partecipanti hanno sottolineato il ruolo importante dell'OSCE quale "protagonista attivo in tutta la regione, con il pieno utilizzo delle sue istituzioni (l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo (ODIHR), l'Alto Commissariato per le Minoranze Nazionali (HCNM), e il Rappresentante per la Libertà dei Media (RFoM)), la sua operatività sul campo e il suo Segretariato", ed hanno evidenziato il ruolo delle istituzioni quali "strumenti importanti per aiutare tutti gli Stati partecipanti ad attuare i loro impegni, incluso il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto."<sup>448</sup> Nel 2007, l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE ha ribadito l'esigenza dei difensori dei diritti umani di attenzione particolare, sostegno e tutela da parte dell'OSCE, delle sue istituzioni e delle sue operazioni sul campo.<sup>449</sup> Le strutture esecutive dell'OSCE, le istituzioni e le rappresentanze territoriali dell'organizzazione dovrebbero tenere conto delle presenti Linee Guida, in conformità con i rispettivi mandati, al fine di integrare il costante impegno dell'OSCE con quello dei difensori dei diritti umani nell'attuazione degli impegni in materia di dimensione umana, anche mediante la loro partecipazione ai relativi eventi. Ciò permetterà loro di includere la tutela dei difensori dei diritti umani e sostenere la creazione e il consolidamento di un ambiente favorevole al lavoro per i diritti umani in tutte le attività dell'OSCE.

445 Budapest 1994, "Decisioni: VIII. La Dimensione Umana", par. 8.

446 Istanbul 1999, "Carta per la Sicurezza Europea: III. La Nostra Risposta Comune", par. 14.

447 Copenhagen 1990, par. 12.

448 Maastricht 2003, "Strategia dell'OSCE per affrontare le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo", par. 20.

449 Assemblea Parlamentare OSCE, "Risoluzione sul rafforzamento dell'impegno OSCE verso i difensori dei diritti umani e le istituzioni nazionali per i diritti umani", parr. 8 e 23.

# ALLEGATO

## Selezione di risorse e documenti bibliografici

### 1. STRUMENTI SPECIFICI E NORME RIGUARDANTI LA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

- Nazioni Unite: Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani), adottata all'unanimità tramite la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/53/144 il 9 dicembre 1998, <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>>.
- Consiglio d'Europa: Dichiarazione del Comitato dei Ministri sul Piano d'Azione del Consiglio d'Europa per migliorare la tutela dei difensori dei diritti umani e promuovere le loro attività, adottata il 6 febbraio 2008, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1245887&Site=CM>>.

### **Risoluzioni fondamentali e raccomandazioni riguardanti la tutela dei difensori dei diritti umani**

#### *Nazioni Unite:*

- Risoluzione dell'Assemblea Generale sulla tutela delle donne difensori dei diritti umani, UN Doc. A/RES/68/181, adottata il 18 dicembre 2013, <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/181](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/181)>.
- Risoluzione dell'Assemblea Generale sulla promozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, UN Doc. A/RES/66/164, adottata l' 11 dicembre 2011, <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/164](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/164)>.
- Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani sulla tutela dei difensori dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, adottata il 21 marzo 2013, <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/22/6](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/22/6)>.
- Risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani sulla tutela dei difensori dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/13/13, adottata il 25 marzo 2010, <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/13/13](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/13/13)>.

(Tutte le precedenti Risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio per i Diritti Umani sulla tutela dei difensori dei diritti umani sono accessibili tramite: <[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?m=70&m=166](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=70&m=166)>).

### **Consiglio d'Europa:**

- Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) Risoluzione 1891 (2012) sulla situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa, adottata il 27 giugno 2012, <<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18948&lang=EN>>.
- Risoluzione APCE 1891 (2009) sulla situazione dei difensori dei diritti umani negli Stati membri del Consiglio d'Europa, <<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17727&lang=en>> e Raccomandazione 1866 (2009), <<http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17728&lang=en>>, entrambe adottate il 28 aprile 2009.

### **OSCE:**

- Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare OSCE sul rafforzamento dell'impegno OSCE con i difensori dei diritti umani e le istituzioni nazionali per i diritti umani, par. 17, in "Dichiarazione di Kiev e risoluzioni adottate alla Sedicesima Sessione Annuale", Kiev, dal 5 al 9 luglio 2007, pp. 28-30, <<http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/250-2007-kyiv-declaration-eng/file>>.

### **Linee Guida dell'Unione Europea**

- Garantire Protezione - Linee Guida dell'Unione Europea sui Difensori dei Diritti Umani, 2008, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>>.

### **Linee guida nazionali**

- Svizzera: "Linee Guida della Svizzera concernenti la Tutela dei Difensori dei Diritti dell'Uomo", Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), dicembre 2013, <<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=51322>>.
- Norvegia: "Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service", Norwegian Ministry of Foreign Affairs, dicembre 2010, <[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks\\_brochures/2010/hr\\_defenders\\_guide.html?id=633052](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks_brochures/2010/hr_defenders_guide.html?id=633052)>.

## 2. NORME GENERALI SUI DIRITTI UMANI RELATIVE ALLA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

### **Impegni OSCE nell'ambito della dimensione umana**

Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno aderito a numerosi impegni politicamente vincolanti in relazione a quella che è nota come la dimensione umana e fa parte del concetto globale di sicurezza dell'OSCE. Gli impegni assunti nell'ambito della dimensione umana riguardanti il lavoro dei difensori dei diritti umani includono quelli relativi a: organizzazioni non governative, libertà di espressione, libertà dei media e dell'informazione, libertà di movimento, stato di diritto e indipendenza della magistratura, proibizione della tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, divieto di arresto e detenzione arbitrari, diritto ad un equo processo e diritto, tra gli altri, a rimedi efficaci.

Nel Documento di Budapest del 1994, nell'ambito della redazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, gli Stati partecipanti hanno in particolare sottolineato la necessità di tutelare i difensori dei diritti umani (Documento di Budapest: Verso un Autentico Partenariato in una Nuova Era (Vertice dei Capi di Stato o di Governo), 1994, Decisioni: VIII. La Dimensione Umana).

Per un elenco tematico e cronologico di tutti gli impegni dell'OSCE nell'ambito della dimensione umana si veda: <<http://www.osce.org/odihr/76894>> e <<http://www.osce.org/odihr/elections/76895>>.

### **Trattati universali e regionali sui diritti umani rilevanti in materia di tutela dei difensori dei diritti umani**

Per il testo dei trattati universali e regionali rilevanti anche in materia di tutela dei difensori dei diritti umani e dell'esercizio del diritto di difendere i diritti umani, si vedano i link successivi.

#### **Nazioni Unite:**

- Trattati internazionali essenziali sui diritti umani, che comprendono fra gli altri il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) e il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR): <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>>.
- La giurisprudenza e le osservazioni conclusive degli organi delle Nazioni Unite impegnati nel monitoraggio dell'attuazione dei patti internazionali fondamentali sui diritti umani possono essere cercate su: <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en)>.

(Per un elenco non esaustivo degli strumenti per i diritti umani, divisi per materia, incluse le normative non provenienti da trattati, si veda anche: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>>).

### **Consiglio d'Europa:**

- Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (Convenzione Europea dei Diritti Umani) e i Protocolli della Convenzione: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>>.
- La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani è reperibile all'indirizzo: <[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.asp#{"documentcollectionidz":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.asp#{)>.

### **Organizzazione degli Stati Americani:**

- Convenzione Americana dei Diritti Umani (ACHR), Dichiarazione Americana dei Diritti e Doveri dell'Uomo e altri strumenti Interamericani sui diritti umani: <[http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic\\_documents.asp](http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp)>.

## **3. MECCANISMI INTERNAZIONALI E REGIONALI PER LA TUTELA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI**

### **Nazioni Unite:**

- Relatore Speciale sulla situazione dei Difensori dei Diritti Umani: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>>.

(Per un elenco tematico di tutti i mandati della Procedura Speciale del Consiglio dei Diritti Umani, tra cui altri pertinenti al lavoro dei difensori dei diritti umani, si veda: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>>)

### **Consiglio d'Europa:**

- Commissario per i Diritti Umani, <<http://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders>>.

### **Organizzazione degli Stati Americani:**

- Relatore della Commissione Interamericana per i Difensori dei Diritti Umani, <<http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp>>.